

# 上海市における幼稚園教員の確保と 配置に関する研究

— 外来常住者の子どもの幼児教育保障に注目して —

馬 承 昭  
(2024年10月9日受理)

A Study on the Availability and Assignment of Kindergarten Teachers in Shanghai  
— Focusing on the guarantee of early childhood education for children of non-local permanent residents —

Ma Chengzhao

**Abstract:** This study examines the educational opportunities for the children of non-local permanent residents in Shanghai, focusing on policies related to the construction of kindergarten teaching staff. The objective of this study is to propose policy recommendations that contribute to improving the quality and accessibility of early childhood education in Shanghai. The rapid urbanization in China has led to an influx of non-local workers into cities, many of whom bring their children. These children, referred to as "children of non-local permanent residents," often face significant challenges in accessing early childhood education. Reports indicate that the enrollment rate for preschool-aged non-local children is notably lower compared to other educational stages. Ensuring the right of their children to receive preschool education has become a significant issue. Shanghai, a major destination for non-local populations, has seen a significant increase in the number of non-local children in recent years. The government supports public kindergartens and provides assistance to inclusive private kindergartens to ensure they meet the required staffing standards. This research compares the staffing situations in public and private kindergartens in Shanghai, highlighting the status and challenges. Furthermore, based on data on the qualification rates, educational backgrounds, and job positions of kindergarten teachers, the study analyzes and elucidates the differences among kindergartens within and across districts. Some districts are actively working to support early childhood education opportunities for the children of migrant residents. However, these efforts vary depending on individual kindergarten policies, regardless of the proportion of migrant residents or the type of kindergarten and are often dependent on the initiatives of each kindergarten rather than district-wide or city-wide efforts.

Key words: Kindergarten, Non-local permanent residents, Construction of teaching staff,  
Guarantee of early childhood educational opportunities

キーワード：幼稚園、外来常住者、幼稚園教員の数の確保と質の保証、幼児教育機会保障

## 1. 問題の所在と研究の目的

本論文は、査読付き論文である。

中国では、2010年代に都市人口が総人口の50%以上

を占めるようになった。その背景には、都市への外来常住者の急増がある。都市に流入する労働者の中には、その子どもを伴う場合も多い。本研究では、こうした子どもたちを「外来常住者の子ども」と称する。

中国における幼児園とは、3～6歳未満の幼児を対象とし、保育・教育をしている就学前教育機関である。

李琳らの報告では、流動児童（＝外来常住者の子ども）のうち乳幼児の割合が非常に高いこと、就学前段階の未就学率が他の学校段階と比べてはるかに高いこと、さらには、経済発展地区の流動児童の就園状況が極めて厳しいことなどが指摘されている<sup>1)</sup>。

中国の都市化が継続的かつ急速に進む中で、外来常住者の子どもの基本的な教育を受ける権利をどのように保障するか、また国家の政策理念を効果的に実現しつつ、都市の機能と人口収容力をどう適合させて政策を設計するかは、流入地政府にとっての重要な課題である<sup>2)</sup>。都市化の進展の中、外来常住者の子どもの就園機会保障は重要な課題の1つとなっている。

2003年、教育部など十部門は「幼児教育の改革と発展に関する指導意見」（以下、「2003年指導意見」）を発表し、「各地区は、低所得家庭や外来常住者の子どもが幼児教育を受けられるようにするため、実際的な措置を講じるべきである」とした。ここには、外来常住者の子どもの幼児教育問題に対する国家の方針が明確に示されている。

上海市は、人口流入の「磁場」として機能しており、近年、外来常住者の子ども数が急増している。こうした状況に鑑みて、上海市政府は外来常住者の子どもの入園問題に対応する制度を構築してきた。2008年、幼児教育リソースの不足を効果的に緩和し、農民工の子どもが幼児教育を受けるというニーズをよりよく満たすために上海市教育委員会とその他の2部門が共同で「本市農民工<sup>3)</sup>の子どもの就学前教育に関する若干意見」（以下、「2008年若干意見」）を発表した。この「2008年若干意見」を契機として様々な政策が実施されてきた。

中国教育部など4つの部門が発表した「幼児園教員の数の確保と質の保証に関する意見」（2012）は、幼児園教員が保育と教育の二重の役割を果たしており、数億の子どもの健やかな成長と幼児教育の健全な発展に関わっていることを指摘している。教員の数の確保と質の保証は、教育の質を保証し、幼児の教育機会を確保するための重要な手段の1つであると言える。

しかし、汪ら（2008）の研究では、幼児園教員の数の確保と質の保証は著しい進歩を遂げているものの、教員の配置が厳しく、十分な資格を有しておらず、また、専門的な成長への動機づけが弱く、教育研究の機

会が不足し、待遇が低いなどの理由から、幼児園教員の数の確保と質の向上に深刻な影響を与えていることなどが指摘されている。

また、幼児教育の質の点で各園の間で格差が著しいと指摘されている。社会階層の高い家庭の子どもは「保育・教育料が低く、優良な、公立幼児園」に入園することができ、社会階層の低い家庭の子どもは止むを得ず普惠性私立幼児園<sup>4)</sup>を選択する状況がある<sup>5)</sup>。そのため、(普惠性)私立幼児園の教育の質保証に関わって、教職員の配置状況が明らかにされる必要があると言える。

国務院公報2018年第5号「新たな時代における教員の数の確保と質の保証の改革の全面的深化に関する意見」では、各レベル、各種学校の教員の異なる特徴と実情に応じて、地域間、学校間の差異を考慮し、的を絞った政策措置を採ることが求められている。

以上を踏まえ、本研究では、中国及び上海市において実施されている幼児園教員の数の確保と質の保証を目的に展開されている「幼児園教員の数の確保と質の保証」（原語：教員隊伍建設）に関する政策を考察し、また、上海市における公立幼児園と（普惠性）私立幼児園の幼児園教員の配置状況を比較考察することを通して、上海市の幼児園教員の数の確保と質の保証の意義と課題を明らかにしたい。

## 2. 中国及び上海市における幼児園教員の数の確保と質の保証に関する政策の動向

2010年以降、中国における乳幼児教育・保育改革が行われた。2010年7月、「国家中長期教育改革と発展計画要綱（2010－2020年）」が公布施行され、続いて、2010年11月、国務院より「当面の就学前教育発展に関する若干の意見」が公表され、乳幼児教育・保育改革を推進する10項目の課題が打ち出された。

以下では2010年以降の中国及び上海市における幼児園教員の数の確保と質の保証に関する政策動向について考察する。

### (1) 「幼児園教員の数の確保と質の保証に関する意見」（2012）

2012年、中国教育部など4つの部門が「幼児園教員の数の確保と質の保証に関する意見」（以下、「2012年意見」）を発表した。これは2010年以降、初めての幼児園教員の数の確保と質の保証に関する政策文書である。

このような「2012年意見」には以下のような意義が

ある。

第1に、現在の幼稚園教員の不足、全体的な質の向上の必要性、低い待遇などの重要課題に対処するための対策と段階的な目標を提案している。

第2に、公立と私立幼稚園の教育の質の格差を解消し、私立幼稚園の教育の質を向上させるために、公立幼稚園の教員を私立幼稚園に派遣して、支援を提供するという提案が出された。これにより一定程度、多くの私立幼稚園に通う外来常住者の子どもの質の高い幼児教育を受ける権利が保障される。しかしながら、具体的な支援方法と効果は、さらなる検証が必要である。

第3に、公立、私立の幼稚園に対して、配置基準に従って教員を充実させることを求めている。国が幼稚園の教員の配置基準を制定し、各地域の実態に合わせて公立の幼稚園の教職員配置を合理的に決定し、漸進的に教職員を適正配置し、基本的な保育・教育ニーズを満たすことが求められる。この規定に従って、上述した2013年意見に基づいた教職員と幼児の比率(表2)や学年ごとの教員配置基準(表3)が規定された。

第4に、参入条件を設け、教員の質を確保することである。幼稚園の教員には、対応する教員資格証を取得することが求められる。他(例えば、小中学校)の教員資格証を持つ教員が幼稚園で働くためには、教育行政部門が主催する幼児教育の専門研修を受講する必要があり、教員の資質能力を管理していると言えるだろう。

一方で、公立の幼稚園における正規雇用された教員と非正規教員の待遇格差について触れられていない課題が存在している。

## (2) 「新たな時代における教員の数の確保と質の保証の改革についての意見」(2018)

上記のような課題に関して、2018年の第5号の国务院公報「新たな時代における教員の数の確保と質の保証の改革の全面的深化に関する意見」(以下、「2018年意見」)が出されている。その中で、「一部の地域では教育と教員の業務が十分重視されておらず、教員の数の確保と質の保証への支援を強化する必要がある。教員の参入条件、採用、教員間の交流、退職などのメカニズムがまだ不十分であり、管理体制の整備が急務である。我が国の国情に基づき、各レベル、各種学校の教員の異なる特徴と実情に応じて、地域間、学校間の差異を考慮し、的を絞った政策措置を採る必要がある。」と述べている。

以下では、「2018年意見」から幼稚園教員の数の確保と質の保証に関する部分を抽出し、考察を行う。

表1 「新たな時代における教員の数の確保と質の保証の改革の全面的深化に関する意見」(一部抜粋)

<p>11. (1) 幼稚園教員の質を全面的に向上させ、高品質で保育に優れた教員の数を確保する</p> <p>一連の幼児教育師範専門学校と幼児教育師範大学を設立し、師範大学が幼児教育師範攻門設置するこ富みを革新し、高い卒業後5年制専門教育レベラムを構築し、保育・教育の融合を重視し、科学的に児童発達の保育活動を強化し、幼児教育師範学生の総合能力を育成する。</p>
<p>(2) 幼稚園教員の全員研修制度を確立し、幼稚園教員の科学的な保育・教育能力を実質的に向上させる</p> <p>幼稚園長、農村幼稚園教員、普惠性私立幼稚園教員の研修に力を入れる。幼稚園教員の研修モデルを革新し、高等教育機関と優れた幼稚園を活用し、幼稚園教員の研修に集中研修と実地研修を組み合わせて行う形で採用する。師範大学と幼稚園が協力して幼稚園教員養成研修拠点を作る。</p>
<p>16. 中小学(幼稚園)教員の参入条件と採用制度を改善し、完成する</p> <p>教員の参入条件を厳格にし、入職基準を引き上げ、業務能力を重視し、教育業界の特徴に基づいて、地域ごとに計画を立て、漸進的に幼稚園教員の学歴を短大卒に引き上げる。また、幼稚園教員採用規則を整備し、優秀な人材を教員として惹きつける。</p>

(出典:「2018年意見」を参照し、筆者作成。)

以上のように、就学前教育段階における教員の数の確保と質の保証に関する規定がさらに整備、充実された。普惠性私立幼稚園教員の研修に力を入れることが明記されており、外来常住者の子どもが質の高い幼児教育を受ける権利を保障する観点からすると、この規定は積極的な意義があると考えられる。しかしながら、幼稚園教員の参入条件を厳格にしているものの、小学校(師範専攻短大卒または非師範専攻大卒)、中学校(大卒)、高校(大学院卒)と比較すると、学歴要件が比較的低い水準にとどまっていることがわかる。

## (3) 「新たな時代における教員の数の確保と質の保証の改革の全面的深化に関する実施意見」(2018)

国の「2018年意見」を貫徹するために、2018年11月、中国共産党上海市委員会・上海市人民政府は、「新たな時代における教員の数の確保と質の保証の改革の全面的深化に関する実施意見」(以下、「2018年実施意見」)を発表した。この意見では、「基礎教育の教員の専門性と能力を向上させること」、「私立学校(幼稚園)の教員の専門性の向上を促進すること」、「教員の地位や処遇を向上し、優秀な人材を教育界に惹きつけること」についていくつかの措置を提案している。

上海市の「2018年実施意見」には、いくつか注目すべき点がある。第1に、各キャリア段階で幼稚園教員の研修が必要であることが強調されている。第2に、私立幼稚園教員の数の確保と質の保証を全市の教員の数の確保と質の保証計画に組み込むことが明確に述べ

られており、これは公立と私立の幼稚園教員の数の確保と質の保証の格差の縮小に資すると考えられる。

### 3. 上海市における就学前教育普及普惠モデル県（区）の幼稚園教職員配置の考察

中国教育部が発表した「一連の就学前教育普及普惠モデル県の認定に関する通知」（2023年）（以下、「2023年通知」）により、2023年、金山区など148の県（市、区、旗）が就学前教育普及普惠モデル県として認定された。上海市では普陀区、嘉定区、金山区、崇明区が認定された。

2013年に中国教育部が発表した「幼稚園教職員配置基準（暫定試行）」（以下、「2013年基準」）では、幼稚園の種類ごとに教職員と園児の比率（表2）や、幼稚園の学級規模、専任教員および保育員の配置基準（表3）が規定されている。「通知2013」によれば、全日制の幼稚園では、1学級につき専任教員2名と保育員1名を配置するか、あるいは専任教員3名を配置する。半日制の幼稚園では、1学級に専任教員2名を配置し、条件が整った幼稚園で保育員1名が配置されるべきである。寄宿制の幼稚園は、全日制の幼稚園の基準に加えて、1学級ごとに専任教員1名と保育員1名を追加する必要がある。地域の管理および指導責任を負う中核的な幼稚園では、実際の業務とニーズに応じて巡回指導教員を増員する必要がある。

表2 幼稚園の種類ごとの教職員<sup>6)</sup>と園児の比率

類型	全教職員と全園児の比率	全専任教員+保育員（原語：保教人員）と園児の比率	
		専任教員	保育員
全日制	1:5~1:7	1:7~1:9	
半日制	1:8~1:10	1:11~1:13	

（出典：「幼稚園教職員配置基準（暫定試行）」）

表3 幼稚園の学級規模、専任教員および保育員の配置基準

年齢班	学級規模（人）	全日制		半日制	
		専任教員	保育員	専任教員	保育員
年少組（3~4歳）	20~25	2	1	2	条件が整った幼稚園で1名保育員が配置されるべきである
年中組（4~5歳）	26~30	2	1	2	
年長組（5~6歳）	31~35	2	1	2	
異年齢混合学級	<30	2	1	2~3	

（出典：「幼稚園教職員配置基準（暫定試行）」）

これらの基準は、各種の幼稚園の最低基準となる。各地は、地元の経済的・社会的発展の水準、および就学前教育発展の実際の状況に応じて、現地に適した具

体的な実施計画を策定することができる。「上海市就学前教育及び保育サービスに関する条例」第39条によると、幼稚園は国の幼稚園教職員配置基準に従い、幼稚園教員、保育員などの教職員を配置する。すなわち、上海市の幼稚園教職員配置基準は、国レベルの規定と一致している。

2016年3月1日、改訂された「幼稚園業務規則」（以下、「2016年規則」）が施行された。「2016年規則」には、教職員の配置要件と資格所有基準が定められている。本研究では、「2016年規則」の関連規定を参照し、各区の幼稚園<sup>7)</sup>の教職員の配置状況を検討する。

表4 「幼稚園業務規則」<sup>8)</sup>（一部抜粋）

第38条 幼稚園において、国の配置基準に基づき、園長、副園長、教員、保育員、保健師、調理師などの教職員を置き、教職員配置要件を充足する。

第39条 幼稚園の教職員は、国家の教育方針を実行し、園児の教育事業を心から愛し、園児を愛護し、専門的な知識や技能の習得に努め、教養及び専門性水準の向上に心がけ、品性良好で人の師表となり、職責に忠実で身体健康な者でなければならない。

第40条 幼稚園園長は、本規則第39条の諸条件を満たすほか、「教員資格条例」規定の教員資格を備え、短大卒業以上の学歴、三年以上の幼稚園勤務経験、一定の組織マネジメント能力を有し、幼稚園園長研修合格証書を取得しなければならない。

第41条 幼稚園教員は、必ず「教員資格条例」規定の幼稚園教員資格を備えるほか、本規則第39条の諸条件を満たさなければならない。

第42条 幼稚園保育員は、本規則第39条に規定された諸要求を満たすほか、高等学校卒業以上の学歴を有し、併せて幼稚園保育員としての職業養成訓練を受けたことのある者とする。

（出典：「2016年規則」を参照し、筆者作成。）

表5 モデル区の外来常住者数とその割合

市・区	外来常住者数（万人）	外来常住者割合
	上海市	1047.4
金山区	30.6	37.3%
普陀区	36.8	29.6%
嘉定区	103.5	56.5%
崇明区	14.7	23.0%

（出典：2022年度上海市及び各区の統計年鑑を参照し、筆者作成。）

表5のように、これら4つの区のうち、嘉定区の外来常住者の割合は市の平均レベルを上回っており、他の3つの区の割合は20%~40%で、市の平均レベルを下回っている。

本研究は、外来常住者の子どもの幼児教育機会の保障に着目しているため、各区の外来常住者の割合を参考とし、幼稚園教職員配置状況を調べる際には、関連する表記の有無に留意し、各区の配置状況と外来常住者の割合との相関関係を探ろうとするものである。

(1) 上海市金山区における公立・私立幼稚園教職員配置の比較考察

上述の「2023年通知」では、各地が省域内の就学前教育普及・普惠の統括計画を強化し、就学前教育普及と普惠のモデル県(区)の役割を十分に発揮させることを強調している。これには、上海市金山区の事例の経験に学ぶことの重要性が指摘されている。これにより、就学前教育の普及・普惠の質の高い発展を促進することが目指されており、金山区は幼児教育の普及と普惠性幼児教育が最も進んだ地域の1つと言えるだろう。

金山区には公立幼稚園の専任教員は全員が正規教員であり、主に就学前教育を専門とする、ほぼ全員が学士以上の学位を持っている。また、公立幼稚園の保育員の95.9%は中級・高級資格を持っている。

金山区人民政府の教育監査室(原語:教育督導室)は不定期に専門家を集め、一部の幼稚園に対して、運営水準の総合的な監査評価を行う。

ここでは、公開された総合監査評価の報告書・意見書を参考に、金山区の一部の公立幼稚園と(普惠性)私立幼稚園の教職員の配置状況を比較した(表6)。網掛け部分が普惠性私立幼稚園を示している。

表6 金山区における一部の公立幼稚園と(普惠性)私立幼稚園の教職員の配置状況

番号	幼稚園名	種類	学級数	園児数	平均学級規模	全教職員	全教職員と全園児の比率(1:5~1:7)	専任教員 <sup>2</sup>	資格所有率	学級数と全専任教員の比率 <sup>3</sup> (1:2)	保育員 <sup>4</sup>	資格所有率	学級数と全保育員の比率 <sup>5</sup> (1:1)	全保教職員と全園児の比率(1:7~1:9)	期間	評定等級(保証5年間の運営水準)
1	福晋堡双语幼稚園	私立二級	11	301	27.4	44	1:6.8	23 (22)	90%	1:2.1 (1:2)	11 (11)	100%	1:1.0	1:8.9	2017年12月7日	-
2	私立金工幼兒園	私立二級	12	374	31.2	43	1:8.7	24 (13)	54%	1:2 (1:1.1)	7 (7)	100%	1:0.6	1:12.1	2017年11月20日	-
		私立二級	12	300	25.0	47	1:6.4	24 (24)	100%	1:2.0	12 (12)	100%	1:1.0	1:8.3	2023年11月24日	C
3	私立小吟佛幼兒園	私立二級	16	451	28.2	57	1:7.9	34 (26)	76%	1:2.1 (1:1.6)	11 (11)	100%	1:0.7	1:10.0	2017年12月6日	-
		私立二級	9	182	20.2	37	1:4.9	19 (19)	100%	1:2.1	9 (9)	100%	1:1.0	1:6.5	2023年12月5日	B
4	天童(金童)幼兒園 <sup>1</sup>	私立二級	11	306	27.8	45	1:6.8	22 (20)	91%	1:2 (1:1.8)	4 (4)	100%	1:0.4	1:11.8	2017年12月8日	-
		私立二級	3	52	17.3	15	1:3.5	6 (6)	100%	1:2.0	3 (3)	100%	1:1.0	1:5.8	2023年11月8日	B
5	李林樂奕幼兒園	私立三級	9	231	25.7	33	1:7.0	12 (12)	100%	1:1.3	9 (9)	100%	1:1.0	1:11	2020年11月10日	B
6	聖貝爾藝術幼兒園	私立三級	9	244	27.1	29	1:8.4	9 (9)	100%	1:1.0	9 (9)	100%	1:1.0	1:13.6	2020年12月8日	C
7	青青澤源幼兒園	私立三級	3	54	18.0	9	1:6.0	3 (1)	33%	1:1.0 (1:0.3)	2 (0)	0%	1:6.7 (1:0)	1:10.8	2020年12月10日	C
8	新海源樂幼兒園	私立三級	6	164	27.3	23	1:7.1	7 (7)	100%	1:1.2	6 (6)	100%	1:1.0	1:12.6	2020年11月12日	C
9	麗貝爾特約外國語幼兒園	私立二級	9	220	24.4	45	1:4.9	21 (21)	100%	1:2.5	9 (9)	100%	1:1.0	1:7.3	2023年11月23日	B
10	英慈幼兒園	私立二級	13	284	21.8	53	1:5.4	27 (27)	100%	1:2.1	13 (13)	100%	1:1.0	1:7.1	2023年11月18日	C
11	欣通金阳光幼兒園	私立二級	4	100	25.0	17	1:5.9	8 (8)	100%	1:2.0	4 (4)	100%	1:1.0	1:8.3	2023年11月16日	C
12	博美幼兒園	私立二級	4	75	18.8	19	1:3.9	8 (8)	100%	1:2.0	4 (4)	100%	1:1.0	1:6.3	2023年12月6日	C
13	金蕾藝幼兒園	公立二級	15	398	26.5	61	1:6.5	29 (29)	100%	1:1.9	16 (16)	100%	1:1.1	1:8.8	2019年10月31日~11月1日	B
14	宏阳幼兒園	公立二級	13	386	29.7	56	1:6.9	30 (30)	100%	1:2.3	15 (15)	100%	1:1.2	1:8.6	2019年11月22日	B
15	張環幼兒園	公立一級	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2021年6月9日 2021年10月14日	B
16	千卷幼兒園	公立一級	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2021年6月10日 2021年10月15日	B
17	松隱幼兒園	公立二級	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2021年11月4~5日	B
18	金衛幼兒園	公立二級	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2021年11月9~10日	B
19	東風幼兒園	公立モデル園	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2021年11月17日 2021年12月16~16日	A
20	東職幼兒園	公立一級	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2021年11月18~19日	A
21	学府幼兒園	公立一級	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2021年11月11~12日	B

1. 2021年6月、幼稚園名は天童幼兒園から金童幼兒園に変更する。  
 2. 括弧内は幼稚園教員資格を所有している教員数。  
 3. 括弧内は学級数と資格を所有している教員数の比率。  
 4. 括弧内は保育員資格を所有している保育員数。  
 5. 括弧内は学級数と資格を所有している保育員数の比率。

(出典:金山区における各幼稚園の運営水準の総合的な監査評価報告書・意見書を参照し、筆者作成。)

表6より、次の5点を指摘することができる。

第1に、監査期間、幼稚園種類によってデータ公開状況に違いがある。2020年以前は、公立・私立を問わず、各幼稚園の学級数、在園者数、教職員数を公開していた。しかし、2021年度の監査対象は公立幼稚園が中心であり、意見書には、上述のような具体的なデータは公開されず、基本的には「配置基準に従って適切な教職員配置を行っており、各教職員は採用条件を満たす」という文言で、幼稚園の教職員配置の一般的な説明として、学歴や称号を詳細に説明する幼稚園もあった。これに対し、私立幼稚園を主な対象とする2023年度監査意見書では、幼稚園ごとに上述のデータを公開している。監査期間の違いや、公立幼稚園と私立幼稚園でこのようなデータ公開の違いが生じる原因については、今後の検討が必要である。

また、上述の公立幼稚園の教職員配置の一般的な説明の表現においても、違いが存在する。7園のうち、5園は「配置状況/配置比率」と「教職員採用条件(資格所有状況)」を説明し、その一方、2園は「配置状況/配置比率」について言及されているものの、そのほかについては言及されていない。そのため、この2園の教職員の資格所有状況は把握できない。

第2に、2024年5月16日、上海市教育委員会の副主任である楊振峰氏が教育部主催の記者会見で紹介したところによると、現在、上海市の幼稚園教員は全員(100%)が資格を持って勤務している<sup>9)</sup>これにより、近年、一部の私立幼稚園では、教員の数の確保と質の保証(教員の資格所有率)が進んでいる(100%未満→100%)ことが窺える。

第3に、(全教職員と全園児の比率、全保教人員(専

任教員＋保育員）と全園児の比率、学級数と専任教員・保育員の比率などの）教職員配置状況に関して、普惠性私立幼兒園は一定の改善が見られるものの、問題を抱えている。2017年と2023年にそれぞれ監査評価を受けた3つの普惠性私立幼兒園は、2017年には一部国の基準<sup>10)</sup>を満たしていなかったものの、2023年には基準を満たすまでに改善した。しかし、2020年に監査評価を受けた4つの普惠性私立幼兒園では、特に、学級数や専任教員と全保教人員と全園児の比率がすべて国の基準を満たしていなかった。これは、ある程度、普惠性私立幼兒園の教員不足を反映していると考えられる。

第4に、このデータは、（普惠性）私立幼兒園と公立幼兒園の間に教職員配置の格差があることを示している。また、2023年度監査評価では、私立幼兒園2園（英慈幼兒園、欧邁金阳光幼兒園）の園長が研修合格証書を取得していないことを指摘した。「2016年規則」第40条「幼兒園園長は、幼兒園園長研修合格証明書を取得しなければならない」により、この2園は当該要件を満たさない課題がある。

第5に、2番の私立金工幼兒園の評価報告書によると、この幼兒園は、外来幼児（＝外来常住者の子ども）の言語発達の差異を考慮し、個別指導を行っている<sup>11)</sup>。これは今回考察された金山区の報告書・意見書において、外来常住者の子どもへの支援に取り組んでいる唯一の幼兒園である。他の区の幼兒園の評価報告を分析する際にも、関連する記述が含まれているかどうかには留意する必要がある。

## （2）上海市普陀区における公立・普惠性私立幼兒園教職員配置の比較考察

2022年度の「普陀区幼兒園規範弁園行為督導評價年報報告」（以下、「2022年報告」）によると、2022年度、普陀区には82の幼兒園があり、そのうち公立幼兒園は60園（1つの大学附属幼兒園を含む）、私立幼兒園は22園（5つの私立の一級園を含む）である。

「2022年報告」の中で以下の課題が指摘された。資源配置の面で、一部の幼兒園の教育条件に改善の余地があり、就学前教育の入学政策の動向、地域の出生率の変化、人口の流動性、適齢児童の入園ニーズを正確に把握し、地域の就学前教育資源供給を増やす必要がある。また、一部の幼兒園の教員の数の確保と質の保証の最適化を必要としており、特に私立幼兒園では、幼兒園教員の専門的發展と持続可能な發展の姿勢を確立する必要がある。

本研究は、現在入手可能な普陀区における一部の公立幼兒園（18園）と普惠性私立幼兒園（6園）の監査

報告書を分析した。

普陀区各園の「報告書」を考察した結果、次の4点を指摘することができる。

第1に、各園の「報告書」には学級数、園児数、教職員数が明示されているものの、専任教員と保育者の具体的な人数、資格取得状況などを明記しているのは普惠性私立幼兒園の1園のみである。他の幼兒園（特に公立幼兒園）は、教員の配置について、学歴や称号取得状況を説明しているところが多い。

第2に、公立（モデル・一級）幼兒園の全てが、教職員と園児の比率に関する国の基準を満たしていないことが明らかになった。一方では教員不足の結果ではないかとされ、他方では、報告書に明示されている教員数は正規雇用された（原語：在編）教員であり、非正規教員の人数はカウントされていないのではないかと考えられる。

第3に、小規模園に関する課題と提言が提示されている。小規模幼兒園（22. 汙太新村第二幼兒園）の現状を踏まえ、「教員が担当すべき業務以外の業務を教員が負担している」状況が目立つ。この課題に対し、園長はコアチームを率い、専門家や民間組織団体と協働した上で、規則や規定を作成すべきであるとしている。

他の小規模園も同じような問題を抱えている可能性があるものの、1園しか報告書には上記のような課題を言及していない。また、小規模幼兒園の定義は明確ではない。そこで本研究では、「2016年業務規則」第11条<sup>12)</sup>「2013年基準」（表7）及び22番幼兒園の監査報告書に基づき、平均学級規模が25人未満の幼兒園を小規模幼兒園と判断した（表中、太字のゴシック体で強調している）。

第4に、19. 太山新村幼兒園の意見書により、幼兒園教員へのアンケート調査の結果、「幼兒園のさらなる發展に悪く影響する要因」として、64.7%の教員が「教員の数の確保と質の保証」を選択し、幼兒園教員の76.5%が若手教員、64.7%が就学前教育を専攻していないことを指摘した<sup>13)</sup>。従って、教職員の年齢構成と就学前教育を専攻しているかどうかは、幼兒園教員の数の確保と質の保証に影響を与えることが推察される。

## （3）上海市嘉定区における公立・私立幼兒園教職員配置の考察

嘉定区人民政府教育監査室は嘉定区における各幼兒園で監査を行っているものの、嘉定区人民政府と嘉定区教育局のホームページにアクセスできないため、各幼兒園の監査意見書を入手できなかった。そのため、本研究では、上海市人民政府教育監督委員会弁公室が

上海市における幼稚園教員の確保と配置に関する研究  
 — 外来常住者の子どもの幼児教育保障に注目して —

表7 普陀区における一部の公立幼稚園と普惠性私立幼稚園の教職員配置状況

番号	幼稚園名	種類	学級数	園児数	平均学級規模	全教職員	全教職員と全園児の比率(1:5~1:7)	専任教員 <sup>1</sup>	資格所有率	学級数と全専任教員の比率(1:2)	保育員 <sup>2</sup>	資格所有率	学級数と全保育員の比率(1:1)	保教員(教員+保育員)の最低基準(学級数x3)	期間
1	民舟聯誼堂幼稚園	私立一級	7	146	20.9	34	1:4.3	-	-	-	-	-	-	21	2021年5月18日~20日
2	中遠博士埭幼稚園	私立一級	11	285	25.9	55	1:5.2	-	100%	-	-	100%	-	33	2022年11月8日~9日
3	民舟金豆幼稚園	私立一級	7	137	19.6	35	1:3.9	15(15)	100%	1:2.1	7(7)	100%	1:1	21	2023年4月13日~14日
4	金海聯誼堂幼稚園	私立二級	8	244	30.5	47	1:5.2	-	-	-	-	-	-	24	2018年10月30日~11月1日
5	好習慣幼稚園	私立二級	6	120	20.0	12	1:10	-	-	-	-	-	-	18	2022年11月29日~30日
6	崑崙山幼稚園	私立二級	5	99	19.8	29	1:3.4	-	-	-	-	-	-	15	2023年10月24日~25日
7	綠洲幼稚園(2分園)	公立モデル園	23	656	28.5	57	1:11.5	-	100%	-	-	100%	-	69	2023年3月28日~29日
8	秋月橋幼稚園(2分園)	公立モデル園	12	295	24.6	36	1:8.2	-	-	-	-	100%	-	36	2023年3月28日~29日
9	龍吟夢雲街幼稚園(4分園)	公立モデル園	39	1074	27.5	85	1:12.6	-	-	-	-	100%	-	117	2023年4月20日~21日
10	宜川新村幼稚園	公立一級	10	242	24.2	27	1:8.9	-	-	-	-	-	-	30	2022年10月25日~26日
11	石嵐新村幼稚園	公立一級	13	349	26.8	30	1:11.6	28	-	1:2.2	-	-	-	39	2022年10月11日~12日
12	陸家宅幼稚園	公立一級	6	154	25.7	15	1:10.3	-	-	-	-	-	-	18	2022年11月8日~9日
13	紅旗橋幼稚園(2分園)	公立一級	15	435	29.0	37	1:11.8	-	-	-	-	-	-	45	2022年10月18日~19日
14	楊家橋幼稚園	公立一級	7	207	29.6	21	1:8.9	-	-	-	-	-	-	21	2023年3月21日~22日
15	重慶幼稚園(2分園)	公立一級	11	242	22.0	29	1:8.3	-	-	-	-	-	-	33	2023年3月21日~22日
16	大風車幼稚園(2分園)	公立一級	14	336	24.0	40	1:8.4	-	-	-	-	-	-	42	2023年4月11日~12日
17	真知家樂幼稚園(2分園)	公立一級	10	271	27.1	25	1:10.8	-	-	-	-	-	-	30	2023年4月13日~14日
18	宜川六村幼稚園	公立一級	6	138	23.0	14	1:8.9	-	-	-	-	-	-	18	2023年4月20日~21日
19	大山新村幼稚園	公立一級	6	163	27.2	17	1:8.6	-	-	-	-	-	-	18	2023年4月27日~28日
20	真光幼稚園(2分園)	公立一級	13	352	27.1	35	1:10.0	-	-	-	-	-	-	42	2023年4月27日~28日
21	銀聯湖幼稚園(2分園)	公立一級	14	382	27.3	32	1:11.9	-	-	-	-	-	-	39	2023年5月9日~10日
22	伊大新村第二幼稚園	公立一級	6	126	21.0	15	1:8.4	-	-	-	-	-	-	18	2023年5月11日~12日
23	金月亮幼稚園	公立一級	7	189	27.0	20	1:8.45	-	-	-	-	-	-	21	2023年5月11日~12日
24	恒力維幼稚園(2分園)	公立一級	11	277	25.2	31	1:8.9	-	-	-	-	-	-	33	2023年11月23日~24日

1. 括弧内は幼稚園教員資格を所有している教員数。  
 2. 括弧内は保育員資格を所有している保育員数。

(出典：普陀区における各幼稚園の発展的監査報告書を参照し、筆者作成。)

発行した「嘉定区における就学前教育の普及・普惠状況に関する省級監査評価意見書」を参照し、検討した。

現在、区内の31の私立幼稚園のうち、普惠性私立幼稚園として認定されているのは14園で、そのうち2園は「嘉定区教育質の高い(原語:優質)普惠性私立園」として認定されている。これにより、普惠性私立園の着実な増加と質の継続的な向上が推進されている<sup>14)</sup>。

その一方、上海市のモニタリングプラットフォーム(原語:監測平台)により、区内の16の幼稚園で教員・保育員と園児の比率が国の基準(≤1:9)に達していない。また、4つの公立幼稚園にはシニア教員が配置されておらず、4つの幼稚園では教員が資格を持つ率は100%に達しておらず、また別の4つの幼稚園では教員が専門研修を受講していないことが明らかになった<sup>15)</sup>。

また、公立園と私立園の間には教育の質に大きな差がある。嘉定区には13の私立三級幼稚園があり、これらは主に外来常住者が多い地区に集中している。実地調査で、これらの私立三級幼稚園は施設設備の配備、教員の採用基準、キャンパスの安全管理などの面で、

未だ大きな改善の余地があることが判明した<sup>16)</sup>。

(4) 上海市崇明区における公立幼稚園教職員配置の考察

「2023年度崇明区幼稚園の運営水準に関する督導評価報告」によれば、崇明区には全体で37の幼稚園(公立園35園、私立園2園)があり、本研究では、2023年の公立幼稚園の監査評価意見書しか入手できなかったため、崇明区の私立幼稚園の教職員配置状況を調べることはできなかった。

監査評価の結果、すべての幼稚園が教職員の管理や施設設備の配置に重点を置いていることが分かった。具体的には、各職種の職員の任用資格の取得状況が関連規定に準拠しており、学級規模は要件を満たしている。専任教員の割合も要件を満たしており、優秀教員(原語:高級教員)が一定割合を占めている<sup>17)</sup>。

2023年度監査評価を受けた幼稚園の中では、3番新海幼稚園は注目値すると思われる。新海幼稚園は崇明区教育局に属し、小規模の公立幼稚園で、2つの分園がある。この幼稚園は農村地域に位置し、外来常住

表8 2023年度崇明区における一部の公立幼稚園の教職員配置状況

番号	幼稚園名	種類	学級数	園児数	平均学級規模	全教職員	全教職員と全園児の比率(1:5~1:7)	専任教員	資格所有率	学級数と全専任教員の比率(1:2)	保育員	資格所有率	学級数と全保育員の比率(1:1)	全保教員と全園児の比率(1:7~1:9)	期間
1	陳家鎮幼稚園	公立二級	-	-	-	-	-	幼稚園には、教職員の年齢、中堅教員の構成は合理的である。							2023年12月14日
2	北門幼稚園	公立一級	-	-	-	-	-	14	-	-	-	-	-	-	2023年9月28日 10月12日
3	新海幼稚園(2分園)	公立二級	7	89	12.7	42	1:2.1	22	-	1:3.1	-	-	-	-	2023年5月9日 5月23日
4	廟鎮幼稚園(3分園)	公立二級	11	173	15.7	67	1:2.6	-	-	-	-	-	-	-	2023年4月10日 5月5日

(出典：崇明区における各幼稚園の発展性監査評価意見書を参照し、筆者作成。)

者の子どもが高い割合を占めている実情に基づき、「楽しい運動、健康な成長」という運営理念を掲げている<sup>18)</sup>。

この幼稚園は公立幼稚園であるにもかかわらず、外来常住者の子どもが高い割合を占めている実情に基づいて運営理念と目標を設定している。今後焦点を当て、研究を進めたい。

## 4. 研究成果と今後の課題

### (1) 本研究の成果

以上のように、本研究は、中国及び上海市における幼稚園教員の数の確保と質の保証に関する政策と上海市における4つのモデル区の公立幼稚園と（普恵性）私立幼稚園の幼稚園教員配置状況を考察することを通して、モデル区の幼稚園教員の数の確保と質の保証の意義と課題を明らかにした。

第1に、中国及び上海市における教員の数の確保と質の保証に関する政策を考察した。考察の結果、就学前教育段階における教員の数の確保と質の保証に関する規定がさらに整備、充実されたことが明らかとなった。具体的には、普恵性私立幼稚園教員の研修に力を入れることが明記され、また、私立幼稚園教員の数の確保と質の保証を全市の教員の数の確保と質の保証計画に組み込むことが明確に述べられており、これは公立と私立の幼稚園教員の数の確保と質の保証の格差の縮小に資すると考えられる。

外来常住者の子どもが質の高い幼児教育を受ける権利を保障する観点からも、多くの公立幼稚園に入園できず、普恵性私立幼稚園を選ばざるを得ない外来常住者の子どもたちにとって、これらの取り組みはより質の高い幼児教育を受ける上で積極的な意義があると考えられる。

第2に、幼稚園教員の数の確保と質の保証に関する国の（教職員資格取得・教職員配置）最低基準・要件を明らかにした。国は明確な教員配置基準を定めており、これが幼稚園教員の配置レベルや教育の質を評価するための重要な基準となっている。これにより、各幼稚園は教員の質と数を適切に確保するための基準を遵守する必要がある。現在、上海市では、すべての幼稚園教員が資格を持っており、有資格教員の割合は100%に達している。これは、教育の質の向上に寄与するものと評価できる。

その一方、本研究を通じて、以下の課題が明らかになった。

第1に、教職員配置状況に関するデータの公開状況は監査期間、幼稚園種類、区によって異なっていた。

今回対象とした区はモデル区に認定されているものの、公立幼稚園と私立幼稚園の中に、国の教職員配置基準を満たさない幼稚園も多く存在する現状がある。

第2に、各学級の平均園児数が25人以下の幼稚園（小規模幼稚園）が多数存在している。しかし、「教員が担うべき業務以外の業務を教員が負担している」状況があるにも関わらず、小規模幼稚園の教職員配置の課題は、十分な注意が払われていないと言える。

第3に、こうした中、外来常住者の子どもの幼児教育機会保障に関する支援に取り組んでいる区も存在している。しかし、このような取り組みは、外来常住者の割合や幼稚園の種類に関わらず、幼稚園の個別方針によって異なっている。こうした状況は、外来常住者の子どもの幼児教育保障が、区あるいは上海市全体での取り組みではなく、各園の取り組みに依存していることを示していると考えられる。

### (2) 今後の課題

第1に、本研究では幼稚園教員が100%資格を有しているという前提のもとで、幼稚園教員資格所有率のデータに重点を置いて分析を行った。しかし今後は、各区の各幼稚園の教員の学歴や職階の構成状況をさらに検討し、園間および区間の比較を行う必要がある。

第2に、本研究では4つのモデル区の幼稚園の教職員配置状況を重点的に調査し、現状と課題を明らかにした。今後は研究の範囲を上海市における全16区に拡大し、より包括的な研究を行う必要がある。また、外来常住者の子どもの幼児教育機会の保障に力を入れている幼稚園の事例研究をさらに進めていくこととする。

## 【注釈】

- 1) 李琳・柳倩「流動児童入園の政府購買服務制度設計—以上海市政府購買民辦三級幼稚園服務為例」『中国教育学刊』第7号、2018年、7-11頁。
- 2) 同上。
- 3) 中国において、居住地の農村から離れて都市部に出て就労する出稼ぎ労働者をさす。
- 4) 中国では、私立幼稚園は普恵性私立幼稚園と一般的な私立幼稚園に分けられる。普恵性私立幼稚園とは、認定をうけ、大衆に向けて、行動規範を守って、合理的な料金を徴収する非営利の私立幼稚園のことである。私立幼稚園は自己の経営状況に応じて料金徴収の金額を設定できるため、一般的な私立幼稚園の保育・教育料は3000元（約6.5万円）以上で、毎月1万元（約21.7万円）以上の保育・

- 教育料を徴収する私立幼稚園も多数存在している。
- 5) 汪寒鷺・姜勇・陳妍「上海市幼稚園教員の文化状況」『学前教育研究』第12号, 2008年, 15-17頁。
  - 6) 教職員には専任教員, 保育員, 衛生保健員, 行政職員, 教育補助員などが含まれる。
  - 7) 本研究で扱う幼稚園はすべて全日制幼稚園である。
  - 8) 訳は西山(2003)を参照した。
  - 9) 上海市教育委員会「上海市推進学前教育高質量發展情況」2024年5月16日。
  - 10) 全教職員と全園児の比率 $\leq 1.7$ , 全保教人員と全園児の比率 $\leq 1.9$ , 学級数と専任教員の比率 $\geq 1.2$ , 学級数と保育員の比率 $\geq 1.1$ 。
  - 11) 金山区人民政府教育督導室「关于印發《金山区金工幼兒園園水平綜合督導評估意見書》的通知」([https://www.jinshan.gov.cn/upload/202402/0202\\_134706\\_211.pdf](https://www.jinshan.gov.cn/upload/202402/0202_134706_211.pdf)) (最終閲覧日: 2024年5月19日)
  - 12) 幼稚園の規模は一般的に360人を超えない。幼稚園における各学級園児数は, 一般的に次の通りとする。年少組(満3歳~4歳)は25人, 年中組(満4歳~5歳)は30人, 年長組(満5歳~6歳)は35人を超えてはならない。
  - 13) 普陀区人民政府教育督導室「关于上海市普陀区太山新村幼兒園的發展性督導報告」([https://www.shpt.gov.cn/jyj/upload/202308/0831\\_154516\\_664.pdf](https://www.shpt.gov.cn/jyj/upload/202308/0831_154516_664.pdf)) (最終閲覧日: 2024年5月19日)
  - 14) 上海市人民政府教育督導委員会弁公室「關於印發《嘉定区学前教育普及普惠省級督導評估意見書》的函」(2023年6月17日) ([http://edu.sh.gov.cn/jydd\\_bggs/20230728/1c475a8502fc420a9c9bba0d987a13a8.html](http://edu.sh.gov.cn/jydd_bggs/20230728/1c475a8502fc420a9c9bba0d987a13a8.html)) (最終閲覧日: 2024年5月19日)
  - 15) 同上。
  - 16) 同上。
  - 17) 崇明区人民政府教育督導委員会弁公室「2023年度崇明区幼兒園園水平督導評估報告」
  - 18) 崇明区人民政府教育督導室「崇明区新海幼兒園發展的教育督導評估意見書」

## 【参考文献】

### <文献>

- ・李琳・柳倩「流動兒童入園的政府購買服務制度設計—以上海市政府購買民辦三級幼兒園服務為例」『中国教育學刊』第7号, 2018年, 7-11頁。
- ・木山徹哉・寺川直樹・中山智哉・渡邊望「中国の都

- 市に流入する子どもの就学前教育保障—公共サービス及び私立幼稚園の位置づけをめぐって—」『こども学研究』, 2021年, 第3号, 81-101頁。
- ・汪寒鷺・姜勇・陳妍「上海市幼稚園教員の文化状況」『学前教育研究』第12号, 2008年, 15-17頁。
  - ・姜勇・張艷蕾「非在編幼兒園教員生存狀況研究」『教育導刊(下半月)』第7号, 2017年, 5-13頁。
  - ・洪秀敏・姜麗云「全面二孩政策下学前教育發展的問題—基于二期学前教育三年行動計劃的調查与分析」『北京師範大學學報(社会科学版)』第5号, 2019年, 53-61頁。
  - ・劉鄧英「中国における乳幼児教育・保育改革の過去・現在・未来」『保育学研究』第57巻, 第2号, 2019年, 150-166頁。
  - ・藤枝博・蘇真・景山雄二・野々村誠一・前田美代・淺野弘嗣「中国学前教育的現状と展望:比較教育学の視座から」『鳴門教育大學研究紀要』第19号, 2004年, 57-65頁。
  - ・郭亦勤「《幼兒園教員專業標準》:專業化幼兒園教員隊伍建設的依據」『学前教育研究』第12号, 2012年, 10-13頁。
  - ・汪丞・郭躍進・伍香平「新形势下加強幼兒園教員隊伍建設的對策思考」『学前教育研究』第2号, 2014年, 27-32頁。
  - ・西山佐代子「『中華人民共和國教育法』『幼兒園業務規程』」北海學園大學經濟學會『北海學園大學經濟論集』第50巻第4号, 2003年, 103-120頁。

### < WEB サイト >

- ・教育部・中央編弁・公安部・發展改革委・財政部・労働保障部「关于進一步做好進城務工就業農民子女義務教育工作的意見」([https://www.gov.cn/gongbao/content/2003/content\\_62453.htm](https://www.gov.cn/gongbao/content/2003/content_62453.htm)) (最終閲覧日: 2024年5月16日)
- ・「国家中長期教育改革和發展規劃綱要(2010-2020年)」([https://www.gov.cn/jrzg/2010-07/29/content\\_1667143.htm](https://www.gov.cn/jrzg/2010-07/29/content_1667143.htm)) (最終閲覧日: 2024年5月16日)
- ・國務院「关于当前發展学前教育的若干意見」([https://www.gov.cn/zwgg/2010-11/24/content\\_1752377.htm](https://www.gov.cn/zwgg/2010-11/24/content_1752377.htm)) (最終閲覧日: 2024年5月16日)
- ・中共中央國務院「關於全面深化新時代教員隊伍建設改革的意見」([https://www.gov.cn/gongbao/content/2018/content\\_5266234.htm](https://www.gov.cn/gongbao/content/2018/content_5266234.htm)) (最終閲覧日: 2024年4月15日)
- ・教育部・中央編弁・財政部・人力資源社會保障部「關於加強幼兒園教員隊伍建設的意見」(<http://www.moe.gov.cn/srcsite/A10/s3735/201211/>

t20121108\_145541.html) (最終閱覽日：2024年4月15日)

- 教育部「關於印發『幼兒園教職工配備標準(暫行)』的通知」([http://www.moe.gov.cn/srcsite/A10/s7151/201301/t20130115\\_147148.html](http://www.moe.gov.cn/srcsite/A10/s7151/201301/t20130115_147148.html)) (最終閱覽日：2024年4月15日)
- 中共上海市教育衛生工作委員會·上海市教育委員會「關於印發『上海市公辦幼兒園章程指導文本』的通知」(<http://edu.sh.gov.cn/cmsres/b7/b759d3164db14a4b8d66aa14cd42b71b/5b0bc9cad80ed38181a1c39ec>

e14ebc8.doc) (最終閱覽日：2024年4月16日)

- 「上海市學前教育與托育服務條例」(<https://www.shanghai.gov.cn/rktyfw2/20230628/f8b2f41a71fe416190eb35d62c8f8b71.html>) (最終閱覽日：2024年5月9日)
  - 中共上海市委·上海市人民政府「關於全面深化新時代教員隊伍建設改革的實施意見」([https://edu.sh.gov.cn/zcjd\\_area\\_3633/20200706/0015-xw\\_98601.html](https://edu.sh.gov.cn/zcjd_area_3633/20200706/0015-xw_98601.html)) (最終閱覽日：2024年5月9日)
- (主指導教員 滝沢 潤)