

中国の双減政策に関する一考察

—実態と問題点から政策を展望する—

韓 竺希

A Study of China's Double Reduction Policy: Current Situation, Challenges, and Prospects

Jikuki KAN

To lighten the load on students, China's Ministry of Education introduced the Double Reduction Policy which aimed at reducing the burden of homework and off-campus training in 2021. Although the Double Reduction Policy has shown a strong influence on in-school and out-of-school, and has become one of the most important topics in education research, very few studies have been done about the current situation and challenges of the Double Reduction Policy in a field site of education from micro perspective. This paper briefly describes the current situation and challenges of China's Double Reduction Policy, by analyzing policy documents, and by interviewing teachers in both regular and cram schools. It concludes that making further enhancements is necessary to prevent the Double Reduction Policy from losing substance and more different types of policies should be created to focus on the root cause of students' burden.

目 次

1. はじめに

1-1. 研究背景

1-2. 本研究の目的と意義

2. 双減政策の概要

2-1. 政策の背景

2-2. 政策の内容

2-3. 関連する政策と研究動向

3. 実態に関する調査

3-1. 調査の概要

3-2. 結果

3-2-1. 学校関係者に対する調査の結果

3-2-2. 学習塾関係者に対する調査の結果

4. 双減政策に対する提言

5. おわりに

1. はじめに

1-1. 研究背景

2021 年 7 月 24 日に、中国共産党中央弁公庁と国務院弁公庁¹が「关于進一步減輕義務教育階段学生作業負担和校外培訓負担的意見（義務教育段階の学生の宿題の負担、及び学校外教育の負担をより軽減することに関する意見）」を掲げた。学習塾規制と宿題軽減を中心に、学生と保護者の負担の軽減することを目的とする双減政策が決められた。同年 8 月から、教育部が双減政策の実施を教育督導工程（監督指導プロジェクト）の首位として、政策をさらに強化し、本格的な改革を展開している。

政策が実施された後、学校現場、及び学習塾を代表とする教育産業に大きな影響を与えている。学校現場において、政策の規定（後述）による授業内容の構成の変化、科目の増加、在校時間の延長、宿題の自主選択化など、変化が見られる。また、教育産業におい

て、学習塾業、補習教材出版業、教育 ICT 業界なども、政策の影響で激変した。例えば、学習塾の非営利化の規制の影響を受け、大手教育会社が 2021 年年末までに、義務教育段階の学校の教科課程に関する業務を中止した。そして、2020 年の教育産業の投資額が 640 億円（約 9906 億 5600 万円）で過去最高になったが、2021 年 H1 までは 160 億円（約 2721 億 4400 万円）に激減した（Deloitte 2021 16 頁）。

以上のように、双減政策の重要性が十分に認識され、影響が全面的に深化していると考えられる。そこで、双減政策に関する議論が盛んになっている。中国国家語言資源監測与研究中心（国家言語資源モニター研究センター）の調査によると、「双減」が主要メディア流行語トップテンとネット用語トップテンとなり、政策として、当事者に限らず、社会全体から異例の高い注目を集めている。また、薛ら（2022）はビッグデータ研究を行い、中国の研究者が注目する研究内容を学校外教育機構、学校外教育に対するニーズ、学校外教育従事者、及び政策推進モデルであると指摘した。

そして、日本においても、中国の双減政策が注目される。日本のマスコミの報道から見ると、一般大衆に理解できるように、「双減」という言葉を題目に使うことが少ない。その代わりに、双減政策の中身を読み取り、「中国版ゆとり教育」、「学習塾規制」、「宿題、学習塾禁止令」などを使う傾向がある²。経済規制強化、少子化抑制策、教育費軽減、社会分業の推進などが政策の意味・本意として言及される。一方、双減政策に関する研究は多くないが、政策の意味・狙いに関する研究が散見される。佐野（2022）が双減政策を「学習塾規制」と表記し、その内容と狙いは教育費負担と学習負担の軽減、少子化対策、消費拡大、教育機会の均等化、及び競争システムの維持であると指摘するが、見解の相違がある研究者もいる。例えば、楠山（2022）は現時点で双減政策の真意を明らかにするのが困難で、双減政策を少子化対策の一環とする見方が不現実であると指摘した。

上述した先行研究から見ると、双減政策に関する研究は以下の課題がある。

まず、双減政策は学校と学校外教育という二つの内容による構成される一方、両者を分別した上で、マ

クロの視点から双減政策の影響を受ける学校外教育の変容に注目する研究が多い。また、学校に関する研究において、教師の質、授業内容、教科教育、及びアフタースクールサービスを代表とする新しい制度の形成への関心が高まる。そこで、学習塾と学校を教育現場として同一視し、この二つの現場で同時に存在し、重要な役割を發揮している教師・教育現場関係者を中心として展開する研究はまだ少ないと言える。以上のような学校と学校外教育を区分する研究は、双減政策の「双」という「両方」で教育改革を展開する特徴に対する分析が足りなく、現場への注目の不足、及び政策に対する分析の断片化があると考えられる。

そして、日本の研究において、外部の視点から、政策の真意と意味を分析することが多いが、政策内容の解読、及び影響に関する研究は不十分であるため、目的と影響の混在や因果関係の不明確と言われる。そこで、実行から一年未満の政策に対して「真意」を判断することが経験的、主観的な分析に陥る場合がある。また、英語論文において、現段階では論文数は数少なく、著者はほぼ中国人研究者である。研究内容において、双減政策の歴史的経緯と政策内容に対する解読、政策の影響における多角的な分析、及び日本と韓国の「ゆとり教育」に関する政策を対象とする比較研究が主流で、研究成果の海外発信が推進される一方、前述の問題点はまだ存在し、外部の視点としては不十分である³。

最後に、双減政策に関する研究が総体的に不足で、未来の視点で双減政策を考えるのは空白地帯と言える（楊・文 2022）。

1-2. 本研究の目的と意義

そこで本研究では、双減政策の概要を整理し、インタビュー調査を通じて、実態と課題を明らかにする。その上で、政策に対する提言を行うことを目的としている。

本研究の意義は以下二つがある。

第一に、本研究は、双減政策に関する研究情報の豊富化、と新たな視点の提供を可能にし、国際的研究の展開に貢献できる。

第二に、本研究は、学校と学習塾の現場関係者を対象としてインタビュー調査を行い、ミクロの視点か

ら、双減政策をより全面的に考察する。政策の意味の解説、及び政策の今後の展開に示唆を与える。

2. 双減政策の概要

本章では、政策文書の原文の翻訳と整理を中心に、先行研究を参照しながら、政策の背景、政策の内容、及び関連政策を整理し、検討を行う。

2-1. 政策の背景

双減政策が発表した同日に、教育部代表者は記者会見で、政策の背景について説明した。具体的には以下の通りである。

①以前の義務教育段階の学生の宿題の負担、及び学校外教育の負担を軽減すること（双減）、に関する政策が成果を上げた。

②小中学生の過大な負担、及び教育において、短見と功利主義の弊害の存在は、義務教育における最も深刻な問題となる。具体的に、小中学生の宿題の負担が大きく、宿題制度が不完全である。また、学校外教育において、学習塾通いの過熱、量・レベルを超えた補習、費用の高騰、教育業界の資本化の危険性、及び教育機構の違法行為（さまざまな理由で授業を行わずに返金をしないなど）、というような問題がある。

以上の問題が学生の負担の理由で、保護者の経済、エネルギー（精力）にも負担を与え、教育改革の成果に悪い影響を与え、世論の批判が高まっている⁴。

政府が公表した政策背景を踏まえ、以下三つの見方を提示することができる。

まず、双減政策が公表される前に、双減に関する政策は既に実行し始めたことが確認できる。双減政策が上位政策として公表する時に、政策群がある程度で既に形成されたと考えられる。そこで、歴史的な視点から、関連政策を整理・考察する先行研究があるが、双減政策を体系として分析する必要があると思われる。

そして、政府が公表した政策では、学生の負担以外に、少子化の原因の一つと見られる保護者の負担が言及される。学校外教育のために支出する教育費の負担、という経済的な負担以外に、学校外教育・学習塾に通うことに投入する時間、子どもの宿題の面倒をみる時間、及び競争不安など精神・肉体的負担も挙げ

げられる⁵。また、少子化は政策背景として言及されない。そこで、これからの研究において、保護者の子どもの関係者以外の身分・立場を重視する視点が不可欠である。

最後、政策背景では学校外教育が存在する問題をたくさん指摘し、中国政府が学校外教育に対する態度が批判的であることが明らかになった。挙げられた問題点の中に、以前から変わらない問題点があるため、近年から課題となる教育の資本化から、今回の政策の重要な目的を見つけることが可能であろう。

2-2. 政策の内容

本節では、「关于進一步減輕義務教育階段學生作業負擔和校外培訓負擔的意見（義務教育段階の学生の宿題の負担、及び学校外教育の負担をより軽減することに関する意見）」を部分的に翻訳し、整理する（①～⑧）。政策目標（下記①）及びそれを実現するための政策手段・重要な規制内容（下記②～⑧）を中心に政策内容を説明する。

①政策目標：学校教育の質とサービス水準をさらに高め、宿題の出すことをより科学的かつ合理的にさせ、アフタースクールサービスを学生のニーズに応じるようにさせることで、学生の学習が学校に回帰させ、学校外教育機構の全面的な規範化を推進する。学生の宿題や学校外教育の負担、家庭の教育支出、及び保護者の経済、エネルギー（精力）面の負担が1年以内に効果的に軽減し、3年以内に顕著な成果をあげ、民衆の教育への満足度が大幅に向上することを目標とする。

②宿題の量と費やす時間を減少させ、学生の宿題の負担を軽減する。宿題の管理システムを強化し、学校が親を宿題に関与させることを禁止する。教育段階別に宿題の最大量を明確にし、宿題内容の質を重視し、重複的な宿題や罰書きなどを禁止する。また、宿題の完成に関する指導を強化し、学校内で宿題を完成することを目的とし、学生が自分で宿題のチェックすることを禁止する。そして、学校外時間の科学的・効率的な利用を提唱し、家事、スポーツ、文芸活動などの参加を重視する。保護者が子どもの睡眠、視力、心理状態など心身の健康に配慮することを提唱する。

③アフタースクールサービスの質を高め、学生の

多様なニーズを満足させる。学校がアフタースクールサービスの時間を確保し、原則的に現地の一般の終業時間より遅いことを要求する。また、アフタースクールサービスの質を高め、計画の設定と多様性の確保を要求し、新しい授業（例えば、明日の授業など延ばす授業）をやることを禁止する。さらに、アフタースクールサービスの資源を活性化し、無料のオンラインラーニングや社会資源を活用するとともに、本校の教師以外に、定年退職の教師、社会専門家、及びボランティアの参加を許可する。人的資源が不足の学校に対して、他の学校が支援を行うことを地方教育行政部門より企画する。在職教師が学校外で有償の授業をすることを禁止する。

④学校外教育を厳しく規制する。教育機構の審査を規制し、義務教育段階の学生に向け教科教育を行う学校外教育機構の設立を中止し、現存の機構を非営利化にする。また、既存のオンライン塾に対して、報告制度から審査制度に転換し、新たな手続きを要求する。教科の授業をする機構の上場融資など資本の参入があることを禁止する。学校外教育機構に対する監査を厳格化し、教育内容において、レベルを超える授業、外国の課程を禁止する。教育時間において、一コマの長さが30分以下で、休憩時間が10分以上で、終了時間が21時以前であることを要求し、祝日・休日での授業を禁止する。機構の教育者において、教師資格証明の保有と社会公開を要求し、海外在住の外国人の雇用、及び学校の教師を高待遇で引き抜くことを禁止する。費用面において、必要以上に営利しないように基準を設定する。

⑤教育の質を高め、学校で質の高い教育を受けること確保する。義務教育の均衡的な発展を推進し、学校の発展を促進し、教育資源を豊かにする。教育格差を是正する。学前教育と小学校教育の連携を推進し、課程標準（学習指導要領に相当する）の範囲で授業を展開することを要求し、成績を段階で評価し、ランキングすることを禁止する。また、高校入試を改革し、進学校が地域ごとで入学者数を規定することを推進する。そして、双減政策の実施状況を学校の業績評価システムの評価対象にする。

⑥政策に関連する措置を講じ、政策の実施を支える。アフタースクールサービスの実施を保障するた

め、地方政府が、人的資源、財的資源を確保する。教師のアフタースクールサービスの参加を評価の重要な対象とする。また、保護者と学校の連携を充実化し、家庭教育の質を高め、負担の軽減における共通認識の形成を求める。そして、学校外教育機構の広告を規制し、教育効果を誇張し、保護者の焦慮を作り出すことを禁止する。

⑦以下の政策手段の試験的な実施をやり、双減政策に関する政府の管理を安定的に推進させる。省ごとに一つ以上の試験市を選定し、教科の授業をする学校外教育機構を厳しく監査し、リスク・アプローチをし、費用面における管理を強化し、政府が価格の基準を設定する。また、学校内外の資源を活用し、資源が不足である学校において、教育行政機関の選抜を通過した学校外教育機構の参加を可能とする。

⑧政策を丹念に実施し、確実性のある効果を求める。各地方政府が双減政策を重視し、教育行政機関で専門な機構を設立し、各部門の責任を明確にして、多部門連携で政策の実施を推進する。また、社会的監督（social supervision）を活用し、世論、社会的雰囲気重視する。そして、義務教育段階の学生以外に、学齢前の児童と高校生を対象とする学校外教育機構も規制する。

ここまで、双減政策の内容を整理した。

本研究が完成した時点で、中国の学術データベース CNKI で検索すると、双減政策の内容に関する研究は毛・黄（2021）の論文のみある。毛・黄（2021）は政策文書を分析し、双減政策の実施主体が地方の共産党支部と地方政府で、政策対象は義務教育段階の子どもであると指摘し、学校外教育と学校を対象とする施策を中心に双減政策の手段・策略を説明した。

以上の政策文書の整理と先行研究を踏まえ、双減政策の特徴・性格をまとめていきたい。

まず、規制が強いという特徴がある。政策文書で禁止されること、及び明確な基準を設定することが多数ある。政府はこのような規制で、政策の曖昧さを回避し、転換期を短くし、着実かつ迅速な実施を求めることを明らかにする。

また、保護者・家庭教育が重要視され、保護者が子どもの教育に参加する方式の転換がみえる。毛・黄

(2021) を代表とする先行研究では、学校と学校外教育・学習塾を中心に議論を展開しているが、政策目的と政策内容から見ると、保護者・家庭教育に関する部分は存在感があるため、それを子どもの教育に関するもう一つの主体として理解することが必要だと思われる。また、保護者が子どもの教育への参加は、伝統的には、宿題(学校教育)と学習塾(学校外教育)、という二つの部分で構成される。双減政策が発表した後、この二つの参加方式が弱体化され、今まで軽視される家庭教育の重要性がますます高まる一方、教科以外の学習塾の参加、学校との新たな連携システムの設立など、参加方式の転換もある。

最後に、双減政策の中核は、教育における学校教育の重要な位置を取り戻す、ということである。双減政策は、学校教育の質を高め、今まで学校外教育が占める時間・資源を学校に戻し、学校間格差を是正し、入試・教育内容などを公平化することを通じて、保護者が安心して子どもに学校教育だけを受けさせる環境を整備する。そこで、政策が学校教育の中核な位置としての確保、及び社会格差の是正などの実現、という目的を持っていることがあると言えるだろう。

2-3. 関連する政策と研究動向

前述 2-1 では、双減政策を提唱する前に、他の減負(負担を軽減する)政策の存在と一定の成果の獲得が確認できた。双減政策をより全面的に認識するため、本節では、減負政策に関する先行研究をレビューする。

いままでの減負に関する研究がある程度で蓄積される。本研究では、姚・方(2019)、楊・張(2019)、及び李・趙(2022)を紹介する。

姚・方(2019)は、内容分析の方法で、中国成立以来公表した減負政策を62条にまとめ、考察を行った結果、2000年から政策の数量が明らかに増加していること、政策を策定する主体は教育部で単一性があること、政策手法は命令が54.3%を占め、指導・罰則は約40%を占め、変革と激励の手法の利用は不足であること、が明らかになった。

張・程(2019)は、中国の減負政策の分析し、政策内容から政策を四つの段階にまとめた。具体的には以下の通りである。

第一段階(1949年-1966年)は、学生の健康に着目し

負担を軽減する初期探索である。学生の負担の問題を政治化すること、政策の責任主体を学校と教師にすることがその性格である。

第二段階(1967年-1977年)は、知育の負担の軽減を中心として、行き過ぎた段階である。文化大革命の影響を受け、この段階は毛沢東の減負に関する思想を誇張し、知育の対立面として、減負を極端に落ちる。

第三段階(1978年-2009年)では、観念の転換期に迎え、素質教育で進学のスプレスを緩和する段階である。この段階で、学業が学生の主要な負担となった。教育観念の転換を導き、保護者を責任主体とすることが特徴的である。

第四段階(2010年-2020年)は正本清源の段階で、学校外教育の負担の軽減が政策の重要な目的となる。

「学校は減負、学校外は増負(負担が増大する)、教師は減負、保護者は増負」が政策課題となり、政府が主導として、外部との連携をとることで、負担問題の根本的な解決が求められる。

最後に、李・趙(2022)は総合的な教育政策の発表を節目として、減負政策を進学のスプレスの緩和(1979年-1992年)、全面的な発展(1993年-2009年)、及び負担の全面的な軽減(2010年～)、という三つの段階に分けた。政策と社会的背景の関連度が高く、政策内容の重複が多く、減負政策における監督システム・説明責任が不明確であることを明らかにした。しかし、政策づくりの主体について、姚・方(2019)と違う見方を持ち、多様性があると指摘した。

以上の先行研究から見ると、双減政策は以前の減負政策の継続と認められる。監督システム・説明責任の明確化、実施主体の多様化・明確化などにおいては進歩的である。また、政策内容の全面性、及び規制の具体化・強化は画期的で、減負政策が新たな段階に突入すると考えられる。

3. 実態に関する調査

3-1. 調査の概要

本研究は、2022年6月に、吉林省の学校関係者と学習塾関係者を中心に、オンラインインタビュー調査を依頼した。学校関係者3名と学習塾関係者3名から承諾をいただき、平均1時間程度で、表1の質

問内容を中心として、半構造化インタビューを行った。なお、本研究は調査対象者に対して、研究計画、プライバシーの保護について説明し、録音・記録に関する同意を得た上で、インタビュー調査を行った。

また、インタビュー対象者のプロフィールについては表2と表3の通りである。

表1 主要な質問内容

問題1	双減政策に関する感想
問題2	双減政策に対する評価
問題3	自分が感じる双減政策がもたらす変化 (自分・職場・保護者・学生)
問題4	双減政策への対応
問題5	双減政策の展望

表2 インタビュー対象者(教員)のプロフィール

	現職	前職と転職の理由 (双減政策が発表した後、転職したことがある場合)
A	無職(教育関係以外の業種に転職する予定)	・省都にある公立小学校の教員 ・自己都合で退職
B	省都にある官民共同出資の中学校の教員	・該当しない
C	地方にある私立高校の教員・中間管理層	・省都にある公立高校の教員・キャリアプランを実現するため

表3 インタビュー対象者(学習塾関係者)のプロフィール

	現職	前職と転職の理由 (双減政策が発表した後、転職したことがある場合)
D	省都にある学習塾の事務担当	・該当なし

E	無職 (教育業界に就職する予定)	・省都にある学習塾の共同経営者 ・双減政策の影響で学習塾が規制される
F	大手オンライン塾Xの教育内容開発担当	・大手オンライン塾Yの先生 ・Y塾が双減規制の規制に対応するため、提出した自主退職者優遇対策を利用する

3-2. 結果

学校関係者と学習塾関係者に対するインタビュー調査に基づき、以下の実態が明らかになった。また、調査対象者が中国語を使ってインタビューを受けるため、データは筆者が翻訳したことで、() している部分は筆者の加筆である。

3-2-1. 学校関係者に対する調査の結果

①学校現場における双減政策の存在感の薄さ

インタビュー調査を受けた全ての教員は筆者の質問を答える前に、双減政策が自身の仕事に与える影響はほぼないと言った。

「今は私立高校で就職して、双減政策をよく耳にしますが、やっぱり義務教育段階向けの政策だと思います。私立高校はブラック企業のようなもので、効率が悪いので、教員の負担は相変わらず重すぎで、学生の負担も以前と同じく、勉強したい人は一生懸命勉強し、勉強したくない人は既に諦めて、負担が無いと言われる。そして、高校の内容を休みで勉強した中学生や大学入試前に学校を長時間にやめて、学校外の学習塾だけを利用する学生もいます。(学校外教育を) 受けたいなら、なんとなくできます。」
(教員C)

以上のように、政策対象ではない高校の教育現場では、政策の存在感がないことを当然なことと考えられる一方、中学生・高校生に向ける学校外教育に

中国の双減政策に関する一考察

対する規制が存在するが、高校の教育現場から見ると、政策が発揮した影響も僅かな程度でとどまるにすぎない。

また、義務教育段階の教員 A と B も双減政策が「学校の負担を軽減する」ことが感じられないと述べている。

「学校の会議で双減教育を言及したことはありますが、(学校のリーダー層が提出した) 実質的な対策・要求はないので、何の変化もないと思います。」(教員 A)

「周知のように、進学校では『減負』という言葉は存在しない。学校教育の減負に対して、保護者が支持せず、学校外教育の減負に対しては、ある意味で彼らは選択肢がないですね。」(教員 B)

教員 A と教員 B のデータにより、学校の対応が不足であること、一部の保護者は頑固で、教育を重視し、負担の軽減と勉強しないことを同一視すること、および学校外教育が規制されることにより、学校内教育に対する期待が高くなっていることが確認できる。

以上のデータを分析することで、双減政策が学校に与える影響が限定的で、存在感は薄いと言える。

②認識された欠点と高い期待

双減政策は学校現場でうまく進展していない理由として、政策は画一的で、関連する政策・社会環境の整備は不十分、という欠点があることが挙げられる。現場の教員はそれを広く認識している一方、双減政策の必要性和将来性には肯定的な態度を持っている。以上のことは、以下の教員 B と教員 C の語りから窺える。

「今回の政策について、『(政府が) 力を入れる』ということが感じられますが、現場では政府の予想通りにすぐに、徹底的な実施を行うことが無理です。なぜなら、入学試験はまだ存在し、周りの人より優秀ではない場合は職業高校(専門高校)に行くしかありません。子どもも親もストレスで疲れています。双減政策は発想がいい政策ですね。でも、

能力による違う進路を選択するのは理想的で、今の段階で職業高校は普通高校と比べるものではなくて、行きたいという理由で職業高校に進学する人はいませんね・・・でも、入試制度改革や官民共同出資の廃止などの改革は来年から実行するそうです。それらは、双減政策を支える政策だと思って、より公平的な入試制度と強くなる国家の関与がありますので、双減政策はこれからますます順調に推進できるだろう。」(教員 B)

「本当に毎日疲れます。地方の私立高校に行く前に、前職の省都の公立名門高校よりは負担が少ないと思いましたが、大間違いでした。私立の高校では、管理が混乱して、無効なことを重複しているのが多いです。双減政策は真の作用を発揮したら、高校での負担も軽減できると思います。現在の高校では、子どもの能力と意欲を無視する親が多くて、気持ちはよく理解していますが、(学校外教育を利用し、勉強できない子どもを普通高校に進学させることは) 実際はお互いを苦しめます。」(教員 C)

③双減政策による拡大している学力格差

第二章で言及した通り、双減政策は教育格差を是正する意義を持つと考えられる。しかし、以下のデータからみると、学力格差の拡大は双減政策で進行しているという実態がある。

「双減政策で軽減されるのは負担ではなく、軽減された(社会に捨てられる)のは親が教育を重要視しなく、貧乏で、能力が普通の学生で、『ニラ』⁶にさせる、ということはいくよく議論されていますね。私もそう思います。勉強ができる学生は学習塾に通わなくてもいいですが、実際にレベルを超える授業を受ける学生が多くて、彼らの学力はより高くなっています。また、勉強ができない学生も保護者も、時間を経て、最後は諦めることがほとんどです。彼らの学力と学校外

教育などは関係ないです。そして、一番双減政策に影響されたのは学力が中間層の学生だと思います。彼らの中に、一部分は学校外教育に頼って、現在の成績を維持します。学習塾が規制された後、教育に関心が高くない、あるいは、お金が負担できない親は、学習塾を見つけることを諦めました。このような学生の成績がぐんぐん下がります。」(教員A)

「双減政策は一部の親に諦める理由を提供しました。例えば、一部の中間層の生徒の親、自分の子どもの能力と成績はもともと不一致で、(他の生徒と)同じような量と質の授業を受けることで、知識がなかなか身につきません。現在の成績を維持するために、疲労は長期間続きます。学習塾が規制でなくなる間に、彼らも子どもの能力に関して、受け入れました。しかし、一部の子どもには残念だと思って、やっぱり、家庭教育が不十分で、学習塾に通わなく、このような子が時間を無駄にする時に、多数の学生は相変わらず勉強しています。学力の差は大きくなっていると思います。」(教員B)

以上のデータから見ると、拡大している学力格差の原因は、学生の能力とは関係があるが、保護者の教育への関心の不足と貧困がその主要な原因だと考えられる。しかし、ここで言及した「関心の不足」は元々相対的で、学力格差の拡大も社会的選抜の一部とみえる。問題となるのは、選抜機能の発揮と家庭格差・経済格差の関係性で、現在のように一部の人に対する発揮は新たな不平等になる危険性だと思われる。

3-2-2. 学習塾関係者に対する調査の結果

①大手オンライン塾の自己規制の強化

政府の強い規制に対して、オンライン学習塾は政策の要求以上の厳しい自己規制を行っている。そのことは、学習塾関係者Fの語りから窺える。

「前職はオンライン授業の先生で、当時の塾の給料は、基本給、授業時数と参加人数で構成

されました。より多い参加人数を達成するために、試し授業で、自分も含めて、先生たちは不安の雰囲気を醸して、学生を一生懸命に競争させました。現在ではその時の授業を聞くと不思議で、恥ずかしいと思いますが、当時はその会社の雰囲気、そのような『狂っている』状態は意識できなかったです。・・・現在の会社で、教育内容開発を担当し、教材以外に、授業用のPPTを作って、内容を審査します。授業で競争する雰囲気を作るのは当然に禁止されて、自称として『教員』という言葉を使うのも会社に禁止されます。うちの会社は政府関係者と密なつながりがあって、それが原因かもしれないです。」(学習塾関係者F)

以上から見ると、学校外教育塾を規制する必要性があると感じられる一方、学校外教育と学校教育の関係を再構築する、という政策の狙いも存在すると思われる。

②教育熱の衰退

教育熱を合理的な程度に戻させることは双減政策の目的の一部で、調査データから見ると、政策が一定な成果を上げた。

「当時(前職)は自分の授業を担当する以外に、会社の公益性を宣伝する無料オンライン授業を担当したこともあります。無料の授業は毎回最大16万人で、自分の授業は毎回最大1.6万人が参加しました。当時の年収を計算する単位は百万(1百万円は約1700万円)で、現在は激減しており、月収は約1.8万円(約年収440万円)となります。自分としてはちょっと悔しいですが、それは正常な状態だと思います。」(学習塾関係者F)

以上の結果により、教育熱がある程度で衰退し、外部からの関与(政策)による教育塾の衰退などが直接な原因であるが明らかになった。しかし、教育熱の衰退と学習塾の衰退を同一視するのは不合理で、この点について深く検討する必要がある。

③コロナ対策の影響の強さ

中国の双減政策に関する一考察

コロナ対策の影響で、オンライン授業は主要な授業方式となり、オフライン授業が伝統的である地元の学習塾に大きな影響を与える。以下の学習塾関係者 E と学習塾関係者 D の語りから窺える。

「私が経営した学習塾は双減政策が発表された後に倒産したが、その政策は駱駝の背を折る最後の藁一本だと思って、コロナ対策の影響はより大きいです。コロナの影響で、三密な場所である学習塾に通う人が激減します。そして、オンライン授業に転換しましたが、学生は普段の学校教育をオンラインで受けるため、学校外教育もオンラインで行うことに対して抵抗感を示して、教育効果も心配して、参加者数が予想通り少ないです。」(学習塾関係者 E)

「感染者が出たら、学習塾としては終わりです。安全のため、全ての授業をオンラインでやることに転換しました。教育効果は良くないですが、学生にとって、授業を受けやすい(オンライン授業)は良いです。」(学習塾関係者 D)

ここで、学習塾関係者 E と学習塾関係者 D のデータから見える抵抗感の相違について、簡単に議論していきたい。

学習塾関係者 E が経営する学習塾は新設な塾で、塾の先生は学校関係者ではなく、クラス規模は大きく、授業料も安い。また、学習塾関係者 D が所属する学習塾は有名である。学習塾は保護者の要望(例えば、進学校の教員を指定)を受け、学校の教員に連絡し、秘密で一对一の授業を展開し、授業料は高い。

以上から、裕福層、勉強する意欲が高い子ども・保護者は、オンライン授業の方式に対する寛容度が高い可能性があると考えられる。

④学校外教育の規範化

調査対象者は、双減政策が自分に与える影響は良くないと述べたが、政策のメリットとして、学校外教育を規範化する、という点を指摘した。

「当時は人手不足で、お金で有名な在職教師を吸収しました。そして、新卒を大量に採用し、経験不足のままで先生を担当させ、授業の質は我慢出来ないほど低い。それも私が自主退職の理由です。双減政策が発表された後、彼らは解雇されて、残りは経験のある先生だけです。・・・(現在)先生の質は双減政策の影響で、ある程度で確保されました。」(学習塾関係者 F)

「地方政府の双減関連政策が詳しいことに対する要求があります。例えば、建物の安全性や授業を受ける子どもの教育段階による階層・空間の確保などが要求されます。一部の非正規な学習塾がすぐに倒産されました。」(学習塾関係者 E)

上記の通り、双減政策の規制で学校外教育の質、及び子どもの安全を確保し、基準の設定で学習塾内部の自然淘汰と進化を推進している。

⑤解決しないストレス・負担

双減政策は学生の負担を軽減することについて、調査対象者は否定的な態度を持っている。

「負担が軽減されたことはないと思います。政策の要求で、授業できる時間は平日の 19 時から 21 時までです。学校から家に戻って、ギリギリに授業を参加し、口ではご飯を食べながら、目ではパソコンを見る学生はたくさんいます。・・・ある日、自分が教えている小学生たちはこれから授業を受けられないため、泣いていました。ある子は『先生、私はこれからニラになるのか』と言って、本当にびっくりしました。小学生は、この社会に対する認識は大人の予想より深いです。」(学習塾関係者 F)

調査対象者は学習塾に通う子どもだけに向かい合うため、バイアスがあると考えられるが、学習塾に通う子たちの前後の変化から、ストレス・負担はまだ解決されないと思われる。また、勉強する意欲が強い子どもに、新たなストレス・負担をかけたことがある。

⑥オフライン学習塾における「上に政策あれば下に対策あり」現象

今回の調査対象は、全員「上に政策あれば下に対策あり」ということを述べた。そして、オフライン塾の関係者DとEのデータによる、学習塾は政策による禁止されることを以前にやったこと、またはやっていることがあることが分かる。

「規制と言いますが、規制できないです。教育局と良い関係を持っている塾は…規制は彼らに向けるものではないですね。そして、学校の教員において、『勇気』のある人、またはお金好きな人は、ひっそりと学習塾で授業をする。」(学習塾関係者E)

「オンライン、一对一、そして紹介制で、以前と同じように授業を展開することが可能です。」(学習塾関係者D)

以上から、政策の実施への対応において、オフライン学習塾の政策を潜脱する意識はより高いことが明らかになった。また、学校の教員・地方教育行政部門と学習塾の利益関係が複雑で、政策の実行への抵抗はあると考えられる。

4. 双減政策に対する提言

本章では、第3章の結果に基づき、双減政策における問題点を以下にまとめ、提言を行う。

一点目に、双減政策は部分的に形骸化する傾向がある。学習塾を代表とする教育産業に強い影響を与えているが、政策を潜脱することが可能で、監督・管理が不十分であるという問題点がある。また、学校現場において、変容を起こすことはほぼ無いと言える。現段階の実態から見ると、教育政策より、経済政策としての性格がより特徴的だと考えられる。政策の実行を徹底するため、これから、オフライン学習塾への監督・管理を強化し、教育現場を中心に関連政策を補充する必要があると思われる。

二点目に、現段階の政策において、負担の根本的な原因については触れない。大学入試の改革、教育の社会選抜機能の強化、及び職業教育の発展など改革の動きはあるが、大学に進学する以外の道を選ぶ人の

収入、将来の発展、及び社会的地位はまだ劣位に立つことは現実である。劣位に立たないための激しい競争に対するストレス・不安が起す教育熱、過重な負担は社会問題が教育面に現れることで、ある意味で教育問題とは言えない。教育に関する政策・教育改革でそれを解決するのは限界がある。そのため、「負担」に関する社会問題を明確にし、それに対応する分野で政策を設定することは必要である。

5. おわりに

まず、本研究で行ったインタビュー調査は限界があり、実態と問題点の一部だけを検討した。インタビュー調査を受けた先生が所属する学校は都市部の進学校で、学校間格差と地域格差は調査結果に影響を与えると考えられる。また、自由回答形式の設問を作成したが、マスコミの影響、及び政策に対する「賛成と反対」の考え方の存在感は強く、被験者バイアスの存在もあると思われる。

また、双減政策は発表してから一年未満の政策で、関連する政策の発表・実行・整合はまだ進行中で、現段階で体系的な政策とは言えない。政策の変化とともに、実態の変化のあると考えられる。今後は政策の変化に着目し、現地調査を継続する必要がある。

そして、保護者は教育現場における直接的な参加者ではないが、学校・学習塾の選択や教育費の支出などによって、決定的な役割を担っている。本研究では双減政策の影響による家庭教育における保護者の重要性の増加を言及するが、教育現場で保護者の暗黙的存在に対する分析が不十分である。最近、双減政策に対する評価、及び双減政策が保護者に及ぼす影響に関する研究⁷が散見されるが、広範囲の調査が主流であるため、地域間格差、学校間格差、家庭格差などによるバイアスの発生もあると考えられる。そこで、今後、統計数値だけでなく、異なる社会文化的環境にいる存在として、保護者を教育現場に関連するもう一つの主体として研究を深めるのは重要な課題である。

最後に、コロナ対策が教育現場に大きな影響を与えている。本論文で、実態から双減政策の影響を読み解く際に、コロナ対策など他の要因の混在が想定で

きる。双減政策の長期化とコロナの収束が実現した後、因果関係を明確にし、双減政策の実態・影響をさらに明らかにすることが可能になるだろう。

註

¹ 中国共産党中央弁公庁は中国共産党中央委員会の機構で、共産党に直属する。また、国務院弁公庁は中国国家総理がリーダーする機構で、中央政府の事務を執る。

² 例えば、川手伊織 (2021) 「中国少子化対策、家庭教師も禁止 塾規制『代替策』封じ」日経ヴェリタス 10 月 10 日号、日本経済新聞 2021 年 10 月 12 日

(<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOGM30C6B0Q1A930C2000000/> 2022 年 6 月 15 日 最終閲覧)

林望 (2021) 「中国、塾や多すぎる宿題を規制 重荷減らして少子化対策」朝日新聞デジタル 2021 年 7 月 26 日

(<https://www.asahi.com/articles/ASP7V451ZP7VUHBI007.html> 2022 年 6 月 15 日 最終閲覧)

米村耕一 (2021) 『中国版ゆとり教育』が目指す『安定』と引き起こす『混乱』毎日新聞 2021 年 11 月 13 日

(<https://mainichi.jp/premier/politics/articles/20211112/pol/00m/010/024000c> 2022 年 6 月 15 日 最終閲覧)

³ 「Google Scholar」(<https://scholar.google.co.jp/> 2022 年 8 月 1 日 最終閲覧)で「China's Double Reduction Policy」と検索し、先行研究を参照し、分析すること。

⁴ 中国教育部 (2021) 〈堅決貫徹中央决策部署 深入推进“双減”工作—教育部有关负责人就《关于进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担的意见》答记者问〉により作成し、筆者が一部抜粋・翻訳した。

(http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s271/202107/t20210724_546567.html 2022 年 6 月 15 日 最終閲覧)

⁵ 「中国児童発展報告 (2019)」によると、約 60% の子どもが学習塾など学校外教育機関に通い、教育時間において、週末には合計 3.2 時間で、平日は合計 3.4

時間で、教育支出は平均して一年間 9211 元 (約 145,488 円) かかり、家計収入の 12.84% を占める。

また、子どもの宿題の負担について、同調査では、平日に宿題に費やす時間が統計し、平均して 87.85 分をかけ、子どもの負担が大きいと判明した一方、保護者の宿題の負担も非常に重いといえる。例えば、大手 ICT 教育企業である阿凡題 (afanti) 科技が 2017 に発表した「中国中小学校写作业压力報告」にとると、78% の保護者が毎日に子どもと一緒に宿題をやるという。

⁶ ニラは最近中国の流行語である。栽培しやすく、毎株の葉が多く、根があれば重複に収穫できる、という成長的特性があるため、一般的な生活をして子どもを産んで、代々で搾取される人と指す。また、ニラ刈りは人を搾取することを指す。

⁷ 例えば、Xue, E., & Li, J. (2022)。

参考文献

日本語文献

佐野淳也 (2022) 「中国の教育政策の方向性と課題—学習塾規制導入にみえる習近平政権の危機感」『RIM 環太平洋ビジネス情報』第 22 巻、第 85 号、34~56 頁

楠山研 (2022) 「教育の普及・充実の延長としての中国版ゆとり教育—古くて新しい『双減』政策の意味」『月刊東亜』2022 年 4 月号、10~15 頁

中国語文献

Deloitte (2021) 〈新政重塑教育格局—中国教育発展報告 2021〉

(<https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/cn/Documents/technology-media-telecommunications/deloitte-cn-tmt-saas-trend-zh-211018.pdf> 2022 年 6 月 15 日 最終閲覧)

阿凡題 (2017) 〈中国中小学校写作业压力報告〉

(<http://edu.sina.com.cn/zxx/2017-12-20/doc-ifypkyk5392007.shtml> 2022 年 6 月 10 日 最終閲覧)

李云青・趙宗金 (2022) 〈改革开放以来我国中小学减负 政策研究：基于 ROST-CM 文本分析〉《現代中

小学教育》第5期、78~84

毛子連・黄思芸(2021)〈“双减”政策内容分析—基于
改革开放以来减负政策的思考〉《教育实践与研究》

第11期、26~29

薛二勇・李健・刘暢(2022)〈“双减”政策执行的輿情
監測、关键問題与路径調适〉《中国電化教育》第4

期、16~25

姚佳勝・方媛(2019)〈“政策工具視角下我国减负政策文
本計量研究〉《上海教育科研》、第2期、10~15

楊小微・文琰(2022)〈“双减”政策实施研究的現狀、
難点及未来之着力点〉《新疆師範大學學報(哲学社
会科学版)》第4期、1~14

張冰・程天君(2019)〈新中国成立以来学生“减负”
歷程的回顧与反思〉《教育科学》、第6期、33~39

中国儿童中心・苑立新・寇虎平・王秀江・何玲《儿童
藍皮書：中国儿童發展報告(2019)》社会科学文献
出版社

英語文献

Xue, E., & Li, J. (2022). “What Is the Value Essence of
“Double Reduction” (Shuang Jian) Policy in China? A
Policy Narrative Perspective.” *Educational Philosophy
and Theory*. pp. 1-10.

Luo, X. (2022). “Understanding China's Double Reduction
Policy on Educational Economy.” *Global Economic
Observer*. 10(1), pp. 63-69.

Ruan, C., & Cheng, Z. (2022). “The Contradictions and
Pathways of After-school Services under China's
Double Reduction” Policy.” *International Journal of
Social Science and Education Research*. 5(7), pp. 347-
351.

She, J., Lu, J., Li, S., Wang, Y., & Zhang, R. (2022). “Social
Impact of China's Double Reduction Policy and
Suggestions for Improvement.” *International Journal of
Social Science and Education Research*. 5(5), pp. 673-
678.