

# 現代中国における教育行政の地方分権改革

—義務教育を中心に—

孟 洪 珠

The decentralization reform on educational administration  
in contemporary China

— Focusing on the compulsory education —

Hong Zhu MENG

This paper tries to uncover the reality of the decentralization reform on educational administration in contemporary China through institutional approach and experimental study.

This paper is different from the conventional research in that, most of the conventional research took an institutional approach, the analytic focus was placed on the presentation of the advantages and disadvantages in decentralization reform.

In order to uncover the reality of decentralization reform, this paper analyzes educational policy after 1985. Furthermore this study also examines the ongoing curriculum reform as an example of the decentralization.

This study concludes that decentralization reform on educational administration in contemporary China is continuously prompted and the key future that both the expansion of central authority and decentralization are coinciding increasing.

## 目 次

## I はじめに

- I はじめに
- II 先行研究の検討と本稿の目的
- III 1985年「決定」による教育の行政地方分権
- IV 教育課程行政
  - A 現代中国教育課程行政の原則
    - 1 現代中国教育課程行政の原則
    - 2 教育課程編成における省レベルの教育行政機関の裁量
    - 3 教科書
  - B 現代中国教育課程改革の実態
  - C C市の教育課程改革
  - D 1992年以降の変化
- V 教育監督・指導制度の復活とその機能
- VI 中央の分権理念
- VII 「決定」の見直し
- VIII 終わりに
  - A 分権改革の特色
  - B 問題点と課題

中国における市場経済制度の確立は単に経済領域に限られた改革にとどまらず、社会全般の改革になったことにより、従来の計画経済体制での教育行政はもはや新しい制度に相応しくなくなった。そこで最も中心的な問題となったのは、高度に中央集権化してきた教育行政制度である。このような背景で、教育における地方分権改革が推進されている。現在行われている地方分権改革の目的、理念を簡潔に言えば、全国的画一の統一性を過度に重視してきた旧来の中央省庁主導の縦割り行政システムを地方の多様な個性を尊重する地方政府主導の多様な行政システムに変革することである。義務教育段階の学校に対する管理権限を中央から地方に委譲することにより、中央一元的な管理から、中央—地方間で責任と権限を分担する局面を創り上げている<sup>1)</sup>。

本稿は、改革開放以降の中国教育行政改革、特に義務教育段階の地方分権化改革を対象にする。特に1985年公布された「教育体制改革に関する中国共産党中央委

員会の決定」(以下「決定」と略記)による義務教育段階の学校の管理権限・責任の地方への委譲、1992年の「課程計画」と1993年に制定された「中国教育改革と発展綱要」(以下「綱要」と略記)によるカリキュラム編成権(弾力化、基準の多元化)の改正、教科書多元化への改革を素材とする。本稿の目的は、分権改革により教育における中央地方間関係がどう変化したのか、その実態を考察し、分権化の過程での問題点を析出し、地方分権を実現するための条件を提示し、さらに今後の改革課題をまとめることである。

## II 先行研究の検討と本稿の目的

一般的に、現代中国における教育の分権改革とその課題に重点を置いての研究は少ない。日本における中国教育行政に関する研究で、代表的なのは唐寅氏の制度研究<sup>2)</sup>、吉村澄代氏の制度研究<sup>3)</sup>が代表であると思われる。吉村氏は、同論文で「改革開放経済下の中国の教育の管理については、その地方分権化は進められているとはいえるが、その内容はきわめて複雑多岐にわたる管理構造を維持しつつ行われており、経済政策優先の中では、学校制度が経済の側面から位置付けられ、計画化されるという局面をもたざるをえない。また教育税の徴収や学校企業による収入を頼みとする教育財政の地方委譲は地方分権を保障するにはまだ遠く、地方分担化の段階にとどまっているものと言えるであろう」<sup>4)</sup>と指摘した。改革開放後の中国教育行政構造および財政制度に対する分析により、地方分権が制限されたという吉村氏の観点には賛成する一方、筆者は、1985年に「決定」を打ち出した以降、遅くとも1992年教育課程改革および1993年「綱要」公布後には、すでに地方に裁量権を委譲する地方分権が進められていた、という立場を採る。

また、現代諸外国に対する分権改革の研究<sup>5)</sup>から得た示唆を中国の分権改革に運用しようとすることも見られる。路文生氏は<sup>6)</sup>第二次世界大戦後、特にアメリカとフランスの教育行政改革を分析し、中央教育行政機関と地方教育行政機関との権限は均衡に向っていることから、中国もその傾向に向かうだろうと、述べた。中国の行政学領域では、中央—地方間関係における分析枠組みとしては、①集権、②分権、③均権、モデルが挙げられる<sup>7)</sup>。ここで、教育学の論者の「均権」モデルは、主に過度な中央集権や過度な地方分権を批判し、集権と分権の最適な結合点を見つけることである。これらの研究の結論としては第一に、現代中国

における教育行政制度は中央集権的であり、集権化された教育行政の下で、地方は裁量権が制限されているから、地方が自主的な裁量で地方の実情に対処することができなかった、第二に、中国において地方分権が必要である、第三に、どこまで、どのような形で分権するのかについては、分権と集権のそれぞれのメリットとデメリットにかかっているから分権と集権をうまく結びつけるべきである、というようなものである。

しかし本稿では、「決定」による地方分権の動きを集権—分権理論から分析すれば、依然として集権の枠内の権限移管に過ぎないが、ある程度、「決定」の目標は達成できたと評価する。つまりその意義は「決定」それ自体をこえて、新中国成立後成功した数少ない地方分権の試みであり、その後さらなる分権につながったと筆者は考えるのである。それは、翌年制定された義務教育法等により分権化体制が定着したし、1992年には中央集権的なカリキュラムや教科書に対する分権傾向の改革を行い、事実上効果をあげたからである。本稿では、さらに今後改革に対して解決しなければならない課題を、地方の自律性向上ととらえる。従来、中国教育行政学界では、教育行政における監督が不十分であったとみなし、法制度の整備と並んで、監督制度の整備が強調されてきた。しかし本稿では、監督は法制度が不備であり、法意識が定着していない今日において、制度の実施に対し補完的臨時措置として効果的だと評価するが、長期的には、地方政府の自律性の向上が分権を成功させるポイントになる、という立場を採る。自律性に関しては、特に地方政府のアカウンタビリティの側面が重要である。つまり行政内部の評価制度の確立が必要であると考えられる。

仮説としては、第一に、政治の中央集権は変わっていないが、行政面での分権は着実に進んでいる、第二に、分権化の方向はほぼ定着し、その方式は制度上の分権と非制度上の方式と二つの側面で行われている、ということを設定する。

現代中国の中央—地方間関係を分析する際、中央と地方の経済力を挙げて地方の実力の成長を強調する議論がよく見られる。しかし、地方の経済力は一時的に強くなったが、1994年以降、財政改革により中央が比較的強くなった。さらに、中国においては、経済力の観点からのみ中央—地方間関係を見ること<sup>8)</sup>にも、疑問がある。これは、仮説で提示したように、分権化の方式は制度上の分権と非制度上の方式と二つの側面で行われている、と考えられるからである。

### III 1985年「決定」による教育行政の地方分権

中国の教育行政機関は一般行政に属し、言い換えれば一般行政から独立していない。中央から地方各レベルの政府に教育行政を司る機関が設置されている。地方教育行政組織は首長部局の指導・監督を受ける。中央教育行政機関である教育部、地方教育行政機関である省・市・県・郷教育局(教育庁、教育委員会)は上下関係であり、同時に教育行政機関は同レベルの首長部局の指導・監督を受ける。

中央に教育に関する権限を保障した法的根拠は、憲法第89条(7)「国务院は、教育、科学、文化、衛生、体育、産児制限の職務を行使する」である。地方教育行政機関の設置に関する法的根拠は「中和人民共和国地方各級人民代表大会と地方各級人民政府組織法」であり、その定めに基づき地方各レベルの教育行政機関の設置には首長部局か上位政府の許可が必要である。

初等中等教育は国家のマクロな指導下で、主に地方が分級管理<sup>9)</sup>する制度となっている。国家教育部は次のような機能を果たしている。即ち、基礎教育の法規、方針、政策と全国の発展計画と基本的な学制を制定すること、貧困地区、民族の地区に特別基金を設立し、補助すること、地方の教育行政機関に対し、監督指導すること、等である。

改革開放以降、義務教育段階の学校に対する教育行政改革の重要な一環として、その管理権限と責任を地方に委譲し、各レベルの地方政府が分担管理する制度を創り出した<sup>10)</sup>。この趣旨を明確にしたのが1985年の「決定」であり、「基礎教育の管理は地方の権限である。マクロな政策や方針およびマクロな計画は中央が定め、それ以外の具体的な政策や制度、計画の策定・実施、それに学校に対する管理、指導、検査の権限・責任をすべて地方に委譲する」と定めた。その後1986年に公布された「中国義務教育法」や1993年に制定された「綱要」では、この原則が法律の形で固まった。さらにこの体制の確立により、義務教育に関する権限と責任を地方に委譲することで地方が学校の設立や教員の待遇改善等において積極的役割を果たすことになった。現在では、中央の統一の指導の下で、地方分権的管理の形が形成された。

中央の政策においては、地方に権限と責任が与えられたこと、法律でそれを保障したことにより、分権制度が制度化された。しかし、国が義務教育学校を設置するという量的拡大の時期に当たって、その権限を委譲したことは、実はその責任を委譲したとみなされている。

義務教育における「分級管理」制度の実施後、特に農村地区の管理権限の分散化が問題点として指摘される。例えば、義務教育学校の設置、及び管理は主に県と郷が担っているが、財力の弱い郷(さらに郷の下位団体である村)には教育費の調達が困難になる等の問題が出てきた。義務教育段階の教育費の調達、教員の任用評価等は少なくとも県レベルでないと実施困難な状況である、という批判がある。

財政、人事、学校施設の権限は分散したが、地方政府の財政力、組織力が弱体であれば、権限委譲が多くなされても、それは潜在的な権限であって、現実に活かされることは少なくなる可能性がある。このような視点からみると、1985年「決定」における中央—地方関係では、中央は政策決定権をもつ、地方は主に事務遂行のいわゆる執行権をもつようになった。この体制は高度な中央集権を変え、分権の方向に向ったといえ、地方分権的な教育行政が形成されたとはいえないだろう。

### IV 教育課程行政

1985年「決定」が公布され、それ以降も中央で集権的に管理してきたカリキュラムと教科書政策において分権の傾向がみられた。ここで、1992年改訂した「課程計画」を取り上げる。その理由は、1985年「決定」が公布された後の、初めての大規模なカリキュラム改革であり、今のカリキュラム改革にも重大な影響を与えているからである。1992年のカリキュラム改革の方針を定めた「課程計画」と具体的なカリキュラム編成基準である「教授要綱」を改定した後、カリキュラム基準自体が多分化、地方化する傾向が見られた。学校は「学校カリキュラム」という限られた範囲であるが、自主的に定めることができ、運用面については弾力化が認められた。

それまでは、地方や学校は、国の定めたカリキュラムをそのとおりに実施しなければならなかった。1992年のカリキュラム改革は、全国的なカリキュラム方針・基準については、地方レベルで弾力的に運用することを認め、地方や学校現場は、地方の実情に応じて若干の修正を加えてカリキュラム規準の地方版を制定し、実施している。もちろんいまでも、必ずしも地方や学校現場で大きな裁量が行使されたとはいえないが、制度として分権化に向かったの大きな一歩を進んだ。

実際、1992年以降でも、さらなる教育課程改革が行われた。例えば<sup>11)</sup>、教材の編纂・審査・許可は、中央教育行政機関と省レベル教育行政機関の二つのレベル

で管理され、国家基準の下での教材の多様化を執行する。中央教育行政機関は国定のカリキュラムの教材編集を許可する権限をもち、国定のカリキュラムの教材および一つ以上の省で使われる地方カリキュラムの教材を検定する一方で、省レベルの教育行政機関は地方のカリキュラムの教材編集を許可する権限をもつ。中央教育行政機関の承認を得て、地方教育行政機関は一部の国定のカリキュラムの教材を検定する権限をもつ。

## A 現代中国教育課程行政の原則

### 1 現代中国教育課程行政の原則

中央教育行政機関、省教育行政機関は教育課程の基準を作成し、その基準に基づいて指導、助言を行う。中央教育行政機関、省教育行政機関、及び学校が教育課程編成の直接の主体である。ただ、教科の種類と編成内容における分担が異なる。

中国の教育課程に関する法制は基本的に整備されている<sup>12)</sup>。教育の目的、方針は憲法、教育法に示されている。これを受けて義務教育法は、小中学校における教育目的を規定している。「義務教育法」、「綱要」では、中央教育行政機関の教育課程に関する権限を規定している。即ち、全国の教育の内容、教科の設置、授業時数、基本要求、教科書の編成、修正する権限等、教育課程に関する基本的な事項が規定されている。これらの規定は「課程計画」<sup>13)</sup>と「教授要綱」<sup>14)</sup>によって公布するのが普通の形である。義務教育法、要綱により、中央教育行政機関は全国の教育課程の編成を指導し、その実行を監督する。

### 2 教育課程編成における省レベルの教育行政機関の裁量

教育課程行政の構造は中央、省、市、県レベルの教育行政機関、各学校の重層構造になっている。省レベルと省以下レベルの教育行政機関及び各学校は教育課程の編成に当たって上位教育行政機関の法令、政令、規則、通達の規制を受けている。課程編成に当たって最も影響力を持っているのは国の「課程計画」と「教授要綱」である。「課程計画」は教育課程の基準として、法令の性格を持つものであり、教科の設置、教科指導の内容、要求、教授方法、教材、授業時数を含む具体的な内容について基準を示すものである。

「綱要」により、省レベルの教育行政機関は地区の「課程計画」を作成する権限はあるが、それは地方が「課程

計画」を作成し得て始めてその権限を果たすことになる。教育課程の編成は専門性の高い作業である。中国各地の経済、社会、文化発展の格差が激しいことから、全国31<sup>15)</sup>の省レベルの教育行政機関の全部が地区の教育課程を編成し「課程計画」を作成する能力を持っているとは限らない。

そして、省レベルの教育行政機関は「課程計画」を作成するとしても、それは、国の「課程計画」のような、教育課程全般に対する地方課程の編成に限られている。教科内容に関しては地方が「郷土」教育内容を加えることができる。このように省レベルの教育行政機関は国のように教科の設置、指導内容、教授要求、教授方法、教材、授業時数を含む「課程計画」のような全面的な規程はできず、国の定めた教科内容の補充であり、地方の教科要求を定めるとしても、与えられた「教育計画」の中で適当なものを選ぶことに止まる。

### 3 教科書

現在、中国では全国的に国の編集した、あるいは検定<sup>16)</sup>した教科書を使用しているのが最も一般的なケースである。省レベルの教育行政機関は国の「課程計画」、「教授要綱」に即して教科書を編集することができる。省レベルの教育行政機関の編集した教科書が国の検定を通過した場合、全国範囲で使用することができる。省の編集した教科書が省の検定を通過した場合、本省に限って使用できる<sup>17)</sup>。

1992年「課程計画」の改訂により教育課程必修教科、選択教科、特別活動の三つの部分で構成されるようになった。

教育課程の教授要綱の編成権は教科によってそれぞれ国、地方、学校、と異なる。必修教科は主に国が編集するが、必修教科の内容に地方の事情を反映するため、地方(省)が郷土教材を編集してそれを必修教科の内容の一部にすることができる。1992年に改訂した「課程計画」により各必修教科の内容の89%は国が編成し、残りの11%は地方が編成する。選択教科と活動教科の教授要綱は地方(省)或いは学校が編成する。

## B 現代中国教育課程改革の実態

1950年以来、中国における小中学校の教育課程設置改革は大体次の四つの段階に分けることができる<sup>18)</sup>。第1段階は1958～1965年、第2段階は1966～1976年、第3段階は1978～1980年、第4段階は1981～現在である。第1段階は前の改革の教訓をくみ取り、経験をま

とめる段階である。この段階では、小学校課程計画を一回改訂し、中学校課程計画二回改訂した。第2段階時期はちょうど中国における「文化大革命」という動乱期であった。この段階では、小中学校の正常な教育と教授活動の秩序が破壊され、「課程計画」、「教授要綱」などは事実上実施されなかった。第3段階に入った1978年には、教育部は過渡期の性格のある「課程計画」を公布し実行させた。1981年からの第4段階では教育課程改革の新たな段階に入った。本稿は、現代中国を対象とすることから、本節では、この第4段階を中心に検討する。第4段階の教育課程改革の内容は次の通りである。

この段階では、教育課程編成における柔軟性と多様性を強めた。中国が成立してから、教育課程編成の仕組みはずっと硬直的な状態であり、教育課程に対する管理、指導、監督は全国画一的であって、教育課程における細かい管理権まで中央に集中し、地方と学校の個性を無視していた。1980年代に入ってから中央への集中度が比較的緩和された。これは1992年中央教育行政機関の公布した「課程計画」の中の次の三点から見出される。

第一に、その内容はまず、教育課程を国家が編成する教育課程と地方が編成する教育課程に分けられた。国家が編成する教育課程とは、国の統一的な全国の小中学校の必修課程の編成である。具体的には、科目を決め、その科目の教授内容、教授基準、総教授時数に対して明確に規定する。地方編成の教育課程を設けた主な理由は地方によって異なる文化、経済の発展の要求に応えるためである。これを通じて地方にある程度の自主権を与えた。

第二に、一部の教科の到達度がかつてのように全国画一的に要求することに変えて、基準を二重化することである。全国的にはその文化経済の発展が不均衡だという事実を踏まえて、特に西部と農村の経済、文化の発展状態の格差が東部と都市のそれより立ち後れたという事情を踏まえて、一部の教育課程の到達度に関する基準を二重化したのである。例えば、外国語においての生徒に対する要求は全国画一化してきた科目の一つであったが、その基準が二重化された。その一つの(第1級)基準は、修業年限の面である。外国語の場合修業年限を二年とし、生徒が適切な量の基礎知識の勉強を通して、初歩的な読む、書く、聞く、話す能力を身につけることである。もう一つの(第2級)基準は3年或いは4年間の外国語の勉強をし、必要な基本知識を身につけ、第一級より深い言語訓練を通して初歩

的な読む、書く、聞く、話す能力を身につけることである。各学校ではどの基準に基づいて外国語科目を設置するかは国が画一的に規定することではなく、地方教育行政機関(省レベル)が地方の事情に沿ってそれを規定することができる。

第三に、一部の教科に対してその科目の総授業時数の中である程度の授業時数を、地方の「郷土」教材の教授時間にすることが定められた。これらの科目は、思想道德、国語、社会、歴史、地理、自然、生物、美術等である。

### C C市の教育課程改革

C市は1994年に、首都という特徴を踏まえて、21世紀に向けて、小・中学校の教育課程、教材改革のための研究グループを発足させ、研究を始めた。1998年に、研究成果として「C市21世紀基礎教育課程改革案」(以下「案」と略記)をまとめた。この「案」は「課程計画」と「教授要綱」を含む。この「案」では「新たな案は国の教育方針に全面的に基づき、素質教育という教育目標を具現する。基本的な特色は、…教科の難度を適切に軽減し、生徒の学習の圧力を軽減し、生徒に対する多面的な評価基準を設け、生徒一人一人が学校で成功感を味わうことができるようにする…」と述べられている。

1993年、C市は全国で最早く9年義務教育の普及を達成した。1992年からの中卒後の進学率は90%以上を保つようになった。C市政府は、21世紀に向けてC市の発展目標を策定した。その内容は、2010年まで中等発展国の首都の発展水準に達成することである。この目標を達するためには、なによりも人材の養成と確保である。即ち、道徳、知識、体力等の面でよりよく発達した人材を必要とする。現行の国の「課程計画」と「教授要綱」は21世紀に向けて発展するC市の社会、経済発展には、もうすでに相応しくなくなったと判断したC市は、教育課程、教材改革を始めることを決めた。

C市の教育課程改革の目標は、生徒の自主的に学ぶ力の伸長を重視し、自律的に学ぶことができるように生徒に自分で考える時間を与えることなどの措置をとることである。例えば、教科の学術価値よりも生徒の発達段階に即し、生涯学習のための基礎を固めることを優先する。

江澤民国家主席は中国共産党第15回大会での報告で、中国を発展させるためには、経済、政治、文化の発展を一体として扱ってその目標と政策を策定しなければならないと述べた。C市はこれを根拠とし、C市経

済、社会発展に即した教育改革を行った。即ち、経済、社会発展に伴い、それに相応しい教育の姿を作り出すべきであるということである。C市教育課程改革研究グループは、C市を次のように位置づけた。C市は中国の首都で、全国の政治、文化、科学技術、教育の中心であり、国際的大都市である。C市は中国改革開放の窓口であり、中国と外国文化の接触する所である。このような位置づけから、C市は市場経済への改革を急ぎ、外国の先進科学技術を摂取する責任があると判断した。それと共に、中国伝統文化を発展させ、社会主義的方向を守る責任も併せ持つ。そのため、調和のとれた、自律性のある新世代を育成するのがC市の教育における任務である。

C市の教育課程改革案と国の現行の「課程計画」と「教授要綱」との異なる点は、教科の授業時数、内容に対する要求の面で見出すことができる。この案は、各教科の総授業時数を適切に減少している。そして、一部の教科の教授要求を調整し、国の「課程計画」の規定より、知識の量を適切に削減している。しかし、知識量を削減することにより教授活動の質の低下を防ぐ措置も取っている。例えば、生徒の自ら学ぶ力を育成することである。これと同時に、選択教科の数を大幅に増加し、情報技術を利用して、生徒が授業以外に勉強を続けられるようにしている。

C市の「案」で説明したいいわゆる「首都の特色」は教育課程を大幅に調整する根拠の一つであった。例えば、英語を特に重視することである。1992年の国の「課程計画」と「教授要綱」には英語教科は小学校からではなく中学校から設置することになっている。それに対してC市の案は小学校から英語教科を設置することになっている。研究グループは、国の「課程計画」と「教授要綱」は全国範囲で通用するためのものであって、必ずしもC市に適切であるとは限らない、と説明している。C市は中国の首都であり、国際的大都市として位置づけられ、21世紀には、英語に対する需要が増えると予想され、小学校から英語教科を設置することにしている。

さらに、英語教科の単語数を大幅に増やした。その理由は二つある。第一に、今の社会発展の速度に伴い新語の増加が速いことである。第二に、21世紀は情報社会であり、大量の情報を得るためには英単語を大幅に増やさなければならない。この結果、生徒の勉強の圧力を加重する恐れがあると思われる。そして、国の生徒の学習負担を軽減する方針と一致しない。

## D 1992年以降の変化

カリキュラム改革によって地方に裁量権や弾力的な運用が認められた。それは制度自体に加えて実践面にも現れた。実践面では、制度の枠を超えた動きが出てきた。それは事実上地方に制度が規定した以上の分権を認めることである。よって、一元的にみえる分権政策には事実上二元構造が隠されているといえる。自律性のある地方はより大きい(地方の自律性に比例する権限を認める)、自律性の低い地区はそれに比例する権限をもつ。中央は自律性の高い地区に国のカリキュラム基準を越えて政策形成することを黙認し、自律性の低い地区に対して制度上の権限を制限することはしないが、最低の責任を果たすために援助したりする。これは地域の格差を認める実質上の制度である。これが現段階の教育行政における地方分権の一つの特色ともいえる。黙認することができる理由の一つとして地方の実践が制度創新の実験として位置づけられているからである。

さらに素質教育改革が、地方の教育課程行政に制度で定めた以上の裁量権を付与した。素質教育は、受験競争の弊害を批判する中次第に形成されてきた教育理念であり、大量の知識を伝授する教育を見直し、教授内容を大幅削減し、個性を重視し、課題解決能力の養成に重点を移す教育である。そこでは最終的に全国民の教育水準(健全なる、文化素養の高い社会人)を高めることにその価値が置かれている。全国範囲で十分な雇用を創出していない段階で、素質教育を重視する教育改革理念は、性急な改革であろう。

教育の質の向上、能力発展と個性尊重の素質教育の素顔は、エリート確保という中央のねらいが隠されている。現代教育は二つの価値を追及している、一つは、人的資源の開発すなわち経済発展及び科学進歩を担う役割、もう一つは、人類の優秀な文化の伝達による社会人の養成である。当面行われている素質教育改革でも、前者を強調しがちである<sup>19)</sup>。

素質教育理念の他、中国における「教育は経済発展に服務すべきだ」という中央の教育方針には二つの内容が含まれている。その一つは、経済発展そのものに対するものであり、もう一つは、中国が成立した1949年から1978年改革開放までの「教育はまず政治のため服務すべきだ」との方針の改革の側面である。つまり、義務教育自体の論理、人格の発展、平等に重点をおく教育理念と、経済発展、科学発展のための戦略的価値を同時に重視することになる。このような教育課程改革の指

導方針は、事実上中央が無意識的に、地方に大きな裁量の余地を制度上付与したといえよう<sup>20)</sup>。

一部の地方では、依然として生徒の高等教育及び専門学校への進学率を、最も重要な業績として挙げている<sup>21)</sup>。国家は政策面では受験教育を批判しながらも、またそれをやむをえず黙認しているのが現実である。

## V 教育監督・指導制度の復活とその機能

国家教育委員会・人事部が1988年9月に「教育監督・指導機構を設置することに関する通知」(中国語原文は「関与建立教育督導機構問題的通知」)を公布し、各県レベル及びそれ以上レベルの政府は教育行政部門内で教育督導機構ないし常勤の教育監督・指導職員を置くべきだと定めた。その時期から、全国で教育督導制度が全面的に復活した<sup>22)</sup>。教育監督指導機構は国、省、市<sup>23)</sup>、県四級教育督導機構を設置し、全国31の全ての省に教育督導機構を設置した。1999年末までに、99.5%の市(地レベル)、95.9%の県(区)に教育督導機構が設置された。

その後、一連の組織再編を経て<sup>24)</sup>、2000年1月3日に、教育部教育督導団を「国家教育督導団」に再編した。その主な職務は、地方政府の国家の教育方針や政策の執行を指導、監督、検査、評価し、素質教育の実施と教育目標の実現を保障することである。

1985年の「決定」により、義務教育の管理権限は地方に委譲され、1986年には「中華人民共和国義務教育法」が実施されたが、義務教育法をよく実施する地方があれば、そうではない地方もあった。そこで、地方の義務教育の実施状況を検査することをきっかけに、中央教育督導機構の役割が視学から教育督導へ転換した。

1991年4月、教育督導制度を復活した後初めての教育委员会主任令の形での法規性文献である「教育監督指導に関する暫定規定」(中国語原文は「教育督導暫行規定」である)が公布された。教育監督指導の任務は、下級政府、教育行政機関、学校の業務を評価、指導、監督することである。その対象は初等中等教育である。さらに教育督導員の資格と権限を明確に規定した。「二つの基本」<sup>25)</sup>の実施に対する評価、監督は1990年代教育督導の最も重要な任務となった。

地方各レベルの政府が教育に関する法律、方針、教育改革政策の施行と、「二つの基本」の推進に寄与した<sup>26)</sup>。また、四級監督指導機構が整備され、1999年には31省レベルと99%の市レベル、93%の県で設立された。これは18省、半数の市、県では政府直轄の機構で

ある。全国監督・指導観察員は2.48万人、常勤が7673人である。

教育監督・指導制度は下位政府の国の教育政策の実施状況を上位政府が検査・評価・監督・指導する制度である。そこでは国一省一市一県という四級の教育監督・指導機関が設置された。教育監督・指導機関はもとも学校現場に対する評価をしていたが、改革により下位政府に対する監督をメインの機能とすることになった。監督の性格に関しては議論が多いが、その一つの見方は、①地方政府が法律や行政決定等を確実に執行したかを検査、監督することであり、②すでに存在する権利・義務に対する検査、つまり事後評価である。そしてそれは、行政監督・検査の観点からみたとき、必ずしもそれ自体が被検査対象である地方に対する権利・義務に及ばない行為であるといえる。もう一つの観点は、監督・指導自体が強制力があり、被検査地方政府の権利・義務に影響を与えるものである<sup>27)</sup>。分権を中央が地方に対する権限委譲と中央の直接関与・監督の減少と定義すれば、教育監督・指導制度を強化する動きは、分権に対する逆コースともいえるだろう。しかし、新中国は成立後、改革開放までの集権一分権一再集権のコースを辿ってきた。分権により中央の政策が地方で執行されなかった場合、直ちに地方に委譲した権限を中央に回収し、集権に転じる従来のパターンと比べると、教育監督指導制度が分権化を確保する有力な手段であると評価できよう。少なくとも、再集権に戻る逆コースを辿らなかったからである。

教育部は1999年8月5日～7日に、全国「二つの基本」監督指導会議を開いた。そこでは次のような問題点が指摘された<sup>28)</sup>。まず、①相当地区の義務教育費投入政策を執行しない、②教育費の三つの増加(注を入れる)が実現できず、教育費附加の徴収が不足し、教育費管理が混乱している、③中学校中退の問題化、教員の給与を支給されていないことが、中西部のみならず、東部沿海省でもあった、等である。次に、中部の(二片)地区では、2000年を「二つの基本」実現の最後の年とみなし、質を下げて、速度を追求することである。又、一部の「二つの基本」の検査をパスした地区(経済発展した省を含む)で、普及率の低下が見られることも挙げられる。最後に、一部の地区では高校段階に財力が移転された点である。教育監督・指導制度はいまも義務教育の普及における問題の発見に重大な役割を果たした。

「国務院による基礎教育改革と発展に関する決定」

(2001年5月29日 国発[2001]21号39条)では教育における監督指導制度を整備し強化する、と強調された。設立当時から引き続き役割を發揮し、強化する傾向が見られる。

## VI 中央の分権理念

中国の教育分権改革を一つの理念やイデオロギーで説明しきることは不可能に近い。中央が望む分権は、中央のマクロな指導の下での地方分権である。つまり、地方の自律性拡大と、中央のコントロールを強化すること、という二つのベクトルで推進している

中央と地方両方の利益を尊重するのが、分権の基本原則であるといえる。1995年9月28日、中国共産党第14期第5回中央委員会全体会議で中央と地方の「二つの積極性」<sup>29)</sup>を發揮することをが議論された。「社会主義現代化建設の中の若干の重大な関係を正しく処理する」(中国語原文は「正確処理社会主義現代化建設中の若干重大関係」である)での演説の中、「中央地方二つの積極性をただしく發揮するのは、国家の政治と経済の中の1つの重要な原則の問題で、国家の統一、民族の団結と全国の経済の健全な発展に直接関係する。我国は人口が多く、状況は複雑で、各地の経済発展がアンバランスであるが故に、地方に必要な権限を与えて、地方の事情に沿った融通性を認め、地方の経済建設における積極性と創造性を發揮して、全体の経済の活力を強めることが重要である。同時に、全国の経済は一体的であり、中央は必ず全国的な法律、方針、政策を制定して実施することで、……全国統一市場を維持し、国民経済の秩序ある運営と発展を促進する」<sup>30)</sup>が述べられた。

「二つの積極性」尊重における中央の積極性は、中央のマクロなコントロール能力を強化することで保障する。この原理により中国における集権と分権の図式は、全国の社会的・政治的権威や社会の安定的秩序を最大の価値とし、その実現のための国家による強力な介入を積極的に肯定するが、一方、市場原理に基づく社会諸制度運営とそこからの国家の排除を要求する。「マクロの側面で強力な中央」と「市場経済改革による地方の自主性尊重」という二つの系譜からなる現代中国教育改革・政策を国家の役割という視点から見たとき、一種のパラドクスがみられる。

## VII 「決定」の見直し

「決定」は当時の財政制度に適應し、かつて農村の教育の発展に寄与した。1980年代以降、中央の財政構造は改革され、地方が義務教育の教育費を負担することになり、中央は経済困難地区に補助金を補助するにとどまった。1994年分税制という新たな財政制度の導入は、郷・鎮の財力を弱めた。財政制度が変化したにもかかわらず、教育財政は見直しがなく、したがって教員給料滞納、などの問題(質問)が出現した。

中央は全国の義務教育費の中で低い比率を占め、地方政府が義務教育費の9割以上を負担している<sup>31)</sup>。これに対する批判も続々出てきた。例えば、王善邁氏を含む学者たちは、郷の管理力を分析し、これを県が管理するのが適切だと論じている。

中央と省の教育予算<sup>32)</sup>は主に非義務教育学校に充てられた。国家教育発展研究センターが行われた7省26県の調査により、1998年サンプル所在県の義務教育費歳出の中で(予算外教育費を含む)、県以上政府からの専用補助金は約12%であり、県が9.8%、郷村が残りの78.2%を負担した<sup>33)</sup>。

2001年の全国教育工作会議は農村の義務教育の管理体制を見直した。同会議は「国務院の指導の下で、地方政府が責任を負って分級管理し、県を主体とする体制を実施する」と明記した。県が義務教育管理の権限と責務を負うという制度にシフトし始めたのである。ここで「県を主体とする」のが、今回会議で「決定」に対する改正の最も重要な部分である。

現行の中国における義務教育の公金投入制度は、基礎政府である郷と村がその責任を負うというシステムである。本稿Ⅲでも言及したが、農村においては、義務教育の経費は主に県、郷、村の3級で調達する責任が分担されているが、郷の下位組織である村は政府でないため予算はない。郷は財政力の最も弱いレベルの政府である。県レベルの財政となると、地方格差の大きい中国で特に西部の貧困県の財政は更に困難になる。中央と省レベルの政府の財力は比較的強いが、義務教育費のわずかししか引き受けていない。このように、1985年の「決定」による投資主体の責任と財政の能力がアンバランスであり、今日の中国義務教育のさらなる発展に支障をきたしている、との認識で一致している。また、政府の投資主体を郷から県に引き上げたことは、農村の義務教育費投入を保障することを意味する。

同会議はそれ以外にも、1985年の「決定」に対する補



完策として、中央、省、市などの政府は以前よりもっと大きな責任を引き受ける。同会議では「中央と省レベルの政府は交付金を交付する形で、貧困地区などの義務教育の補助に力を入れる。省レベルと市レベルの政府は教育の健全なる発展を下位政府に交付金を交付することを含め、必ず農村の義務教育の発展を保障しなければならない。」と指摘された<sup>34)</sup>。

初等中等学校の管理権限を県に戻すことは、再集権の傾向より、公正問題に対する制度の見直しであると位置付けることができよう。

## VIII 終わりに

### A 分権改革の特色

分権が持続的執行を可能にしたのは、法制度の整備、市場経済体制の確立、教育行政の構成部分になった教育監督・指導の整備である、といえよう。行政権限の委譲という意味での行政的分権化は着実に「決定」の方向に向かっている。分権改革の当初は、分権ではなく、事務の分散、委譲であったが、その改革が地方の裁量の拡大を重視する分権へ、すなわち地方の実情に即した、創意工夫のできる裁量権を与える、政策の決定権限の委譲という意味での分権化改革が進んでいるといえよう<sup>35)</sup>。

当面の分権原理は、中央の権威を維持し、地方の創意性をともに視野に入れての中央地方間関係改革であるゆえに、集権と分権が同時進行することが可能である。即ち、地方の権限が大きくなるとともに、中央の権威も助長されるのである<sup>36)</sup>。

また、分権と中央によるマクロ的コントロールを同時に強化することも、地方の政策創新に役に立つ。それは地方が中央政策の枠を超えて政策を形成しても充分対応できるようになっているからである。中央政府は、最初から地方分権政策により、地方が中央の政策の枠を超える行動を取ることを予想していた可能性がある。つまり、それを可能にする土壌が存在するからである。分権と中央によるマクロ的コントロールを同時に強化することで、地方の動きをコントロールすることができたのである。

計画経済から市場経済への転換期においては、中央—地方の政策の間で抵触が生じる場合がある。また政策の不完全さから、政策の真空状態が生じることもある。政策の枠がはっきりしないことから、地方は政策の枠を超えて地方の独自の政策を形成することにな

る。

集権・分権の時系列比較とは、その時々々の制度改革が、これまでの状態に照らしてみるとき、集権化の方向に向いているのかそれとも分権化の方向に向いているのかという比較である。本稿における分析においては、分権化の中に集権化の要素が発見された。これによって現在の改革を、逆コースと評価するかどうかは、集権化と分権化の関係をどう捉えるかにかかっている。即ち、第一に、集権化と分権化を二者択一の現象とみるのか、それとも集権化と分権化の同時進行という事態も想定するのか。第二に、集権化と分権化とはゼロ・サムの関係に立つとみるのかどうか、といった論点である<sup>37)</sup>。

現代中国における教育分権改革は、地方に権限を委譲すると同時に中央のマクロなコントロール能力を強化してきた。さらに、教育監督制度も導入し強化してきたが、本質上地方分権を損なわなかった。

階級闘争理論では、階級闘争が社会の主たる矛盾である時期には、中央集権の程度が強く、無産主義階級が勝利し、経済建設が国家の主な任務になってからは、中央集権は弱めるべきである、ということになる。この論理によれば、中国はこれからも分権の改革を速めると考えられる<sup>38)</sup>。

### B 問題点と課題

教育における分権改革を推進するために教育立法をより急速にし、中央による地方の統制を事前の立法統制と事後の司法統制とを結び付ける方向にすることが必要である。従来の中国の教育行政の領域では、法制度が十分に整備できていないことから教育行政は法律による行政ではなかった。近年、特に1995年に「教育法」が制定され、「法律による教育」のための環境が整った。しかし、中国において長期間法意識が淡泊であったため、法制度が整備してからすぐに「法律による教育」が形成できるとは限らない。

現代国家は中央と地方の役割分担の明確化が要求されるが、中国では地方分権の原則と中央地方の責務、権限の分け方が明確ではない。従来の「一放就乱」で象徴される分権の失敗は、法制度が不備の社会で権力を委譲する際、セットとなる責任を明確にしなかったからである。そこでは、既存の古い責任と新しい大きな権限というアンバランスな「権限・責任」の構造が生み出されたことと、中央のマクロなコントロール能力を弱めたことが原因として挙げられる。権限の委譲に必

ず責任を伴う制度づくりを重視しなければならない。この意味で、地方の自律性を向上させることが求められる。

中国における分権で解決しなければならない課題は、地方のアカウントビリティの向上(環境—法制度整備、内部—行政評価、外部—参加・公開、)により、本当の自律性(自己操縦・自己抑制)を実現することである、と思われる。地方の自律性の確立が分権制度の定着の条件になるだろう。これにより、従前の集権—分権—再集権の悪循環から脱出する可能になるであろう。

### 注・参考文献

- 1) 北京師範大学教育改革与發展研究中心『2000年 中国教育發展報告——教育体制的变革与创新』北京師範大学出版社 2000年 第一版pp.31-33
- 2) 唐寅『中国教育体制改革における権限分担変容の一考察』『九州大学紀要教育学部紀要(教育学部門)』1992 第38集 pp.47-59
- 3) 吉村澄代『現代中国における教育行政の構造—改革開放経済下の学校教育の管理の構造を主として—』『教育行政研究』第23号関西教育行政学会
- 4) 吉村、前掲書(1996)p18
- 5) 陣永明『主要国家教育行政の現状と改革動向』『外国教育資料』1997, 5, pp.51~57
- 6) 路文生『論現代教育行政管理体制的發展趨勢』『高等師範教育研究』1994.6.55~57
- 7) ここで「均権」という定義は(『孫中山選集』p596)権力均等ではなく、全国一致の原則のもとでの地方の実情に即した分権の結合である。刁田丁 主編『中国地方国家機構概要』法律出版社 1989 第一版 pp.61-75)
- 8) 杜進『中国經濟の市場化と中央=地方関係—財政面からのアプローチ』毛里和子『現代中国論3 市場經濟化の中の中国』日本國際問題研究所 1995 pp.176-207
- 9) 「決定」で定めた義務教育管理制度で、具体的には中央よりも地方政府が義務教育に対し主な権限・責任をもつ制度であり、省・市・県・郷政府が義務教育における権限・責任を分担する制度である。
- 10) 中央から地方への権限委譲は、新中国成立後何回も実施されてきたが、中央の強力なコントロールを伴う制度であったため、地方の創意性、裁量権、さらに自律性というものは確保されず、分権改革とみなされないのが一般的見方である。例えば、1958年中央は經濟管理における中央集権と地方分権を結合する新制度を実施し、それと同時に「關於教育管理權力下放問題的規定」により、地方に一部の裁量権を与えたが、制度上分権の内容があったものの、具体策の整備は進まなかったと見られる。
- 11) 「國務院關於基礎教育改革与發展的决定」(2001年5月29日) 国發[2001]21号22条
- 12) 憲法第46条「中華人民共和國國民は教育を受ける權利と義務を持つ。國は青年、少年、兒童の道德、知的能力、體質等の側面の全面的な發達を達成するように教育する。」  
教育法第5条「教育は社會主義現代化建設のため服務し、生産労働と社會主義建設を結び合い、道德、知的能力、等の側面が全面的に發達した社會主義國の人材を育成する。」  
義務教育法第3条「義務教育は、國の教育方針を貫徹し、教育の質を高め、兒童や生徒が道德、知的能力、體質などの面において全面的に發達できるようにし、全民族の素質を高め、理想を持ち、道德的で、教養があり、自律性のある社會主義建設の育成のために、基礎を打ち固めなければならない。」  
義務教育法第8条「……國務院の教育管轄部門は社會主義現代化建設の必要性和、兒童、少年の心身の發達の狀況に基づき、義務教育の教育制度、教育内容、教育課程設置を確定し、教科書を檢定、修正する。」  
綱要三・(17)「省レベルの政府は地区の……課程計画を確定し、國が編集及び檢定した教材と省が編集した教材を選択して使用する権限を持っている。」  
綱要三・(17)「省以下の各レベルの政府の権限は省レベルの政府のより定める。」
- 13) 「課程計画」と呼ぶようになったのは1951年からである。その前は「課程基準」と呼ばれた。「課程計画」には、学校運営における基本方針、各教育段階における教育任務と目標、各学年で設置すべき教科、各教科の授業時数などが定められている。「課程計画」は中央教育行政機關の告示として官報に公示される。
- 14) 「教授要綱」は各教科の内容、達成すべき要求等が定められている。「教授要綱」は教科書の編集の根拠とされると共に、学校における教育、教授活動を評価する基準であり、卒業、入学試験問題作成の基準や教科書の編集の檢定の基準とされている。現在の「教授要綱」の構成はだいたい次のようになっている。1. 教授目的 2. 教授内容、要求 3. 授業時数の割り当て 4. 教授課程で注意すべき点等の内容の取り扱い、などである。
- 15) 台湾、香港、マカオが含まれていない。
- 16) 1986年から國は教科書檢定制度を実施した。
- 17) 1996年10月、國家教育行政機關は新たな「全國小中学校教材檢定委員會勤務章程」を公布した。それにより「課程計画」に定めた小中学校必修教科の教材は必ず國の檢定を経たものを使用することになった。『中国教育年鑑』編集部『中国教育年鑑(1997)』人民教育出版社 1997年第一版 p150
- 18) 張靜『我國百年來中小學課程設置及其改革概述』文誌『現實と超越』(上)北京出版社 1999年p233
- 19) 楊東平『恢復教育的人文性、民主性和公正性』『二十一世紀』双月刊, 2000年4月号(香港:中文大學・中國文化研究所) pp.4-8
- 20) 即ち、地方が「素質教育」ないし「教育は經濟發展に服務すべきだ」と標榜すれば、中央の黙認を得る場合がある。
- 21) 柳斌『關於素質教育的思考』柳斌『柳斌談素質教育』北京師範大學出版社 1998年9月第一版pp.13-28
- 22) 教育監督・指導(中国語で「教育督導」と言う)制度の復活までの経緯は次のようである。1949年教育部が成立したとき、教育部内に教育監督・指導機構である「視導司」が設けられた

- が、1951年末ごろ、「視導司」が廃止され、1950年代半ば以降、教育視導入制度が廃止された。文化大革命以降の1977年9月に、鄧小平は教育部責任者との会談で、教育監督・指導機構と教育監督・指導制度を復活させる構想を示した。ついに1984年に教育部に教育監督機構である「視導室」を設立し、一部の省と市も教育監督機構を設立し始め、さらに二年後の1986年10月に、国務院は教育部「視導室」を国家教育委員会督導司に再編することを認可した。これは中国の教育指導・監督制度が復活したシンボルとなる。
- 23) 市には、三つのレベルに分けられる。即ち、省レベルに該当する直轄市、「地」というレベルに該当する市、県レベルに該当する市がある。ここでは「地」レベルの市を指す。
- 24) 1993年の中央機構改革で「国家教育督導団」が設立され、「教育督導団」事務局が基礎教育司に属するとされたが、1998年に機構改革する際、「教育督導団」は教育部所属18の職能部門の一つに昇格された。
- 25) 中国語原文は、「兩基」と呼ばれ、2000年まで全国で義務教育を基本的に普及し、成年非識字者を基本的になくすことを指す。即ち、義務教育の実現と青年の非識字率を下げるための戦略的な政策である。
- 26) 「我国教育督導与評估工作成績顯著」『人民教育』1999.2 p11
- 27) 張尚鸞主編『走出低谷的中国行政法学——中国行政法学綜述与評估』中国政法大学1991年9月 pp.213~214
- 28) 教育部弁公庁關於「全国「兩基」督導工作會議紀要」的通知(1999年9月24日) 教督庁
- 29) 筆者は「中央と地方両方の利益を尊重」という意味として捉えている。
- 30) 辛向陽「第三代領導集体関与中央与地方關係的思想及其時代風格」『重慶行政』web版 2000年3月 <http://www.cqdx.gov.cn/cqxz/200003/XZ322.htm>
- 31) 範先佐「改革我国現行義務教育投資体制的設想」『江漢大学学报』1999.1 pp.85-90
- 32) 予算内教育経費は、公式的な教育費であって、教育費の全てではなく、教育費の一部である。そのほか、予算外教育費がある。
- 33) 北京師範大学教育改革与發展研究中心、前掲書(2000)p35
- 34) 王淑軍「農村義務教育管理体制以県為主」人民網2001年6月18日 <http://www.people.com.cn/GB/kejiao/39/20010618/491402.html>
- 35) 高奇昇三『地方自治の行政学』勁草書房1998 p31を参照
- 36) 辛向陽「第三代領導集体関与中央与地方關係的思想及其時代風格」『重慶行政』web版 2000年3月 <http://www.cqdx.gov.cn/cqxz/200003/XZ322.htm>
- 37) 西尾勝『行政学の基礎概念』東京大学出版会1990年初版p404を参照
- 38) 刁田丁、前掲書(1989)pp.61-75