

中国の義務教育段階における就学援助制度に関する一考察

張 青 東

A Study on System that Guarantee School Attendance
in the Compulsory Education Level of China

Seito CHO

This paper is a study on system that guarantee school attendance in the compulsory education level of china. In this paper, the existing system of guarantee school attendance is divided the guarantee of government from the guarantee of private. And each of their respective structure and problem is clearly recognized through the analysis of laws and actuality.

目 次

- I. はじめに
- II. 中国の義務教育段階における就学援助法制度の構造
 - A. 中国の立法機関と立法権限
 - B. 中国の義務教育段階における就学援助法制度の構造
- III. 中国の義務教育段階における就学援助の実態と課題
 - A. 中国の政府部門による就学援助の実態と課題
 - B. 「希望工程」による就学援助の実態と課題
- IV. 終わりに

I. はじめに

周知の通り、近代教育思想は教育を受ける権利を中心にして展開されてきた、その中で、義務教育はその教育を受ける権利の実現の手段として位置づけられている^①。そして、近代公教育制度はこの教育を受ける権利を保障するために、教育の機会均等を中心として、その発展を図ってきた。ところが、中国では、現在、15歳以上の文盲が1億5千万人余りもあり、全国同齢人口の22.25%を占めている。その中で、40歳以下の文盲は5200万人余りである^②。その一方、地域間、個人・家庭間の経済的格差が大きい中国では、毎年100万以上の義務教育段階の児童・生徒が家庭貧困の原因で「失学」を強いられる^③。

しかし、『中華人民共和国憲法』は第46条で「中華人民共和国の公民は教育を受ける権利と義務を有する。」と規定している。また、『中華人民共和国教育法』の第9条は国民は「教育を受ける権利と義務を有し、等しく教育を受ける機会を享有する」、第18条は国家が「九年間

の義務教育を実行する」と規定している。さらに、中国の『義務教育法』第4条は「児童・生徒の義務教育を受ける権利を法律によって、保障する」と規定している。このような法律規定は明らかに教育の機会均等の原則を確認している。教育を受ける権利を平等に保障しなければならないという法規定があるにも関わらず、毎年100万人以上の「失学」する児童・生徒が存在するのはなぜであろうか、このような状況を改善するために、中国政府はどのような対応策を講じているのか、このような問題の究明は中国の教育、特に義務教育を研究するには欠かせない重要な課題である。本稿はこのような問題意識をもって、中国の義務教育段階における就学援助法制度を対象し、その法制度の仕組みや問題点を明らかにすることを目的とする。

これまで、中国は義務教育の実行にあたって、校舎・設備・図書資料の整備、教師の養成・資質の向上、地域間格差の是正に力を入れてきた。しかし、貧困児童・生徒の教育を受ける機会の保障のための就学援助や就学奨励について教育行政側の対応は鈍く、積極的、具体的な就学奨励策はとられず、慈善的、論理的見地から、社会団体や個人を中心にその援助が進められてきた。近年、物的条件整備にはかなりの成果が遂げられた。しかし、市場経済体制に取り組む中国では、地域間格差や個人収入の格差が拡大しつつある。この様な社会的背景の中、貧困児童生徒に対する就学援助について、積極的な対応が迫られてきた。中国の国家教育委員会^④と財政部は1995年7月7日に『小・中学校学生の助學金制度の健全化に関する通達』を発し、地方の教育行政機関に対して、義務教育段階の貧困児童・生徒に対する就学援助を積極的に行なうようと呼び掛け、就学援助制度の改善・健全化を要求した。さらに、1997年10月20日に、国家教育委

員会・財政部が『国家貧困地区義務教育助学金実施弁法』を公布し、国家助学金を設け、国レベルでの就学援助制度を始めた。

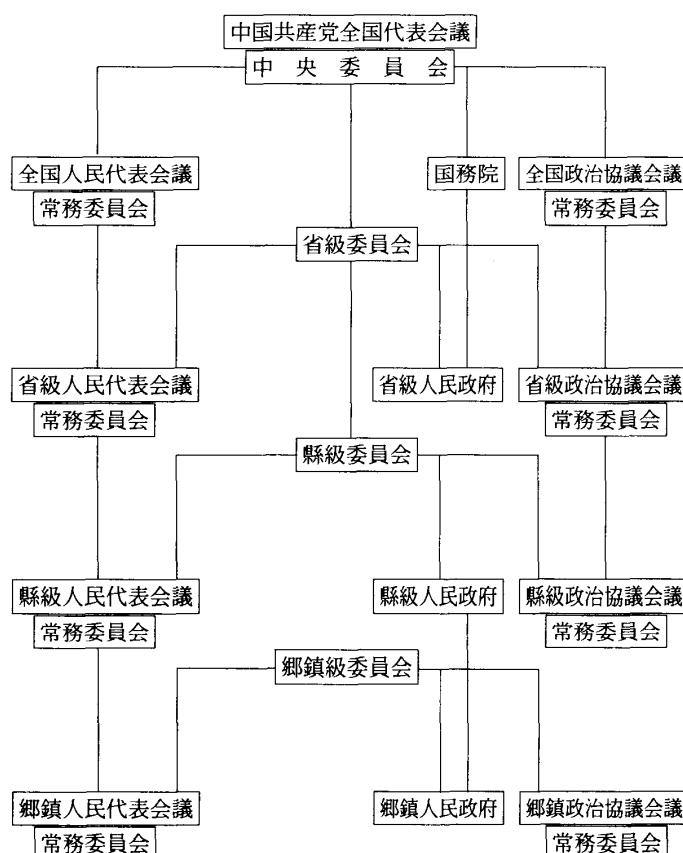
本稿は中国の就学援助法制度が直面している問題状況を念頭に置きながら、これまでの就学援助に関する制度・政策の仕組みを考察し、実態調査の結果分析を通して、中国の義務教育段階における就学援助法制度の特徴や問題点を明らかにしたい。

II. 中国の義務教育段階における就学援助法制度の構造

A. 中国の立法機関と立法権限

中国の就学援助法制度の構造を検討する前に、中国の立法機関と各機関の立法権限を簡単に説明する必要がある。

まず、中国の権力構造に簡単に触れることにする。周知の通り、中国は共産党一党独裁の政治体制をとっている。『中華人民共和国憲法』が全国人民代表会議を国家最高権力機関と規定しているにもかかわらず、事実上、中国共産党全国代表会議は中国の最高権力機関であるといわざるを得ない。中国の権力構造（軍を除く）を図示すれば、次のようにになっている。



この中で、党的代表会議あるいはその委員会は立法機関ではなく、政策決定機関である。党的政策は権力機関である人民代表会議あるいはその常務委員会の立法によって法律化する。国の立法機関は全国人民代表会議とその常務委員会であり、地方の立法機関は各地方の人民代表会議とその常務委員会である。そのほか、行政機関の国务院や各級政府及び国务院に属する省庁も行政法規を制定する権限がある。法規定の効力レベルによって分類すれば、中国の教育立法機関は下表のようになっている。

中国の教育立法効力レベル分類図示表

効力レベル	法規定の形式	制定機関	常用名称	例 示
最高レベル	憲法の教育条項	全人代		
第1レベル	教育基本法	全人代	教育法	
第2レベル	教育単行法律	全人代の常務委員会	法、条例、決定	教師法、義務教育法、学位条例、「教師節」に関する決定
第3レベル	教育行政法規	国务院	条例、規定、弁法、細則	義務教育実施細則、教師資格条例、学位条例暫行実施弁法
第4レベル	地方教育法規	省人大或いはその常務委員会	条例、規定、実施弁法	湖北省義務教育実施弁法江蘇省職業教育条例
第5レベル	教育 部門規章	国家教委・国务院の他の省庁	規定、弁法、規程、大綱、標準	中学德育大綱(試行稿)、九年義務教育全日制小学、初級中学(各科)教学大綱(試用)
	規章 政府規章	省人民政府	規定、弁法	

(注) : 全人代は全国人民代表会議の略称である。省人大は省・自治区・直轄市人民代表会議の略称である。国家教委は国家教育委員会の略称である。また、例示の所には、法律などの名称は正式の名称ではなく、「中華人民共和国」の文字を省略したものである。

なお、表の中の法規定は日本の法規定にして見れば、最高や第1レベルの法規定は日本の憲法や教育基本法に相当するものである。第2レベルの法規定は日本の学校教育法や社会教育法などの法律に相当するものである。第3レベルの法規定は日本の政令に相当するものである。第4レベルの法規定は日本の地方自治体の条例に相当するものである。第5レベルの法規定の中で、「部門規章」は日本の省令に相当するもので、「政府規章」は地方版の政令である。

また、中国では、中国共産党中央委員会野党の各地方委員会は立法機関ではなくても、その「決議」・「決定」などのものは政令の効力をもち、政令と同じように取り

扱われている。

この表の作成にあたって、国家教育委員会人事司 編『全国教育行政幹部培訓教材教育法制概論』(教育科学出版社 1997年)に参考した。

B. 中国の義務教育段階における就学援助法制度の構造

1949年10月1日に、社会主義の政治理念に基づいて、新しい中国政府が成立した。当時の中国では、総人口5億5千万のうち80%以上、農村地域では95%以上が文盲であり、教育施設も極めて少なく、学齢児童の入学率は20%前後に過ぎなかった⁵⁾。このような状況に対して、教育を政治の道具や人材提供の道具と捉えた⁶⁾教育部は、教育の正規化を主張し、学制の短縮（小学校教育を5年間にした）によって、初等教育の普及を急いだ。就学を促すために、各地方政府は一時的な助学金制度を創って、実行した。しかし、地域による援助の格差が大きいため、1952年7月8日に、政務院は『全国高等学校及び中等学校学生の人民助学金の調整に関する通達』を公布し、全国の助学金制度を画一化した。この制度によって、労農速成初等学校や労農速成中等学校⁷⁾のすべての学生には月に30元の人民助学金が支給されるようになったが、普通の小中学校の学生は助学金の支給対象外とされた。この後、中国では、「政治運動」と「生産運動」を繰り返す時期に入って、教育に関する一貫した政策がとられず、就学援助法制度を創る機会さえもなかった。

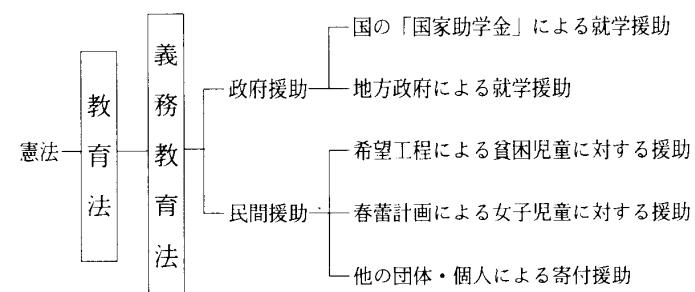
1976年10月に「四人組」の失脚が文化大革命の終結を告げ、教育の発展期がようやくやってきた。国民経済崩壊の危機に直面する中国政府は、経済を発展させるために、民族資質の向上や人材育成を担う教育の発展にも力を入れた。そして、ついに、1986年4月16日には、民族資質を高めることにとって一番重要な初等教育や中等教育を発展させるために、『中華人民共和国義務教育法』(以下義務教育法と略称する)が公布された。これは『中華人民共和国教育法』の公布より約9年間も早いものである。義務教育法の第10条は「国は義務教育の授業料を徴収しない」、「国は助学金を設立し、貧困な学生の就学を援助する」、第12条は「国は各種の社会団体や個人の教育援助を奨励する」と規定している。この規定から見ると、義務教育段階においては、就学援助は国の責務であり、国は貧困な児童生徒に対して、適切な援助をしなければならないと理解できるだろう。それと同時に、社会団体や個人の援助寄付も認められ、奨励される。しかし、この規定があるにもかかわらず、『中華人民共和国義務教育法実施細則』(1992年3月14日に公布)には、家庭困難な児童生徒に対して雑費⁸⁾の減免しか要求していない。勿論、義務教育の実施は地方政府の責務とされ

ているわけで、施設整備に忙殺されている地方政府の中には、就学援助がある程度に行なわれている地方もあるが、ほとんど一時の恩恵的なもので、制度化されなかった。

1995年3月18日に『中華人民共和国教育法』(以下教育法と略称する)が公布された。義務教育法の上位法であり、教育憲法と位置付けられた教育法は、その第37条に「国家、社会は、入学の条件に満たした家庭経済困難な児童・少年・青年に対して、各種の形式の援助を提供する」と規定している。1995年7月7日に、国家教育委員会・財政部が『小・中学校学生の助学金制度の健全化に関する通達』を発し、地方の教育行政機関に対して、義務教育段階の貧困児童・生徒に対する就学援助を積極的に行なうように呼び掛け、就学援助制度の創設・改善・健全化を要求した。しかし、国からの財政的な措置がなかったため、各地方の反応は消極的で、効果がほとんどなかった。1997年10月20日に、国家教育委員会・財政部が『国家貧困地区義務教育助学金実施弁法』を公布し、「国家貧困地区義務教育工程」⁹⁾によって指定された一部分の貧困県において、農村地域の家庭貧困な小・中学生に対して、「国家貧困地区義務教育助学金」(国家助学金と略称)を支給すると決定し、ようやく就学援助制度の創設に踏み出した。

総じて遅れている国家援助と対照的なのが、「希望工程」(後述)を中心とする民間における就学援助活動の活発な展開¹⁰⁾である。このような活動は『義務教育法』の第12条の「国は各種の社会団体や個人の教育援助を奨励する」という規定によって、認められ、推進されている。概説的にいえば、中国の義務教育段階における就学援助法制度は、下図のように、いくつかの法規定があるにもかかわらず、国や地方政府の実質的な施策は少なく、民間基金に頼っているため、基本的に整備されていないといえるだろう。

中国の義務教育段階における就学援助法制度



III. 中国の義務教育段階における就学援助の実態と課題

A. 中国の政府部门による就学援助の実態と課題

中国においては、政府による全国レベルの就学援助は制度化されていないため、各地域によって、個別に行なわれている。その援助の基準や援助対象の認定などについては、地域毎に異なっている。ここで、「国家貧困地区義務教育工程」の中の「国家助学金」の内容と、ある国家级貧困縣の政府による就学援助の実態を中心に考察し、中国の政府部门による就学援助の問題点を明らかにする。

1. 国家助学金の内容

1995年7月7日に、国家教育委員会・財政部が『小・中学校学生の助学金制度の健全化に関する通達』を出して、地方政府に対して、義務教育段階の助学金制度の創設・改善・健全化を呼び掛けたが、財政面の困難などの原因で、効果が上がらなかった。1995年から、貧困地域の教育施設整備を中心とする「国家貧困地区義務教育工程」の実施が始まった。しかし、家庭貧困による「輟学」が大きな問題になったため、1997年10月20日に、国家教育委員会・財政部が『国家貧困地区義務教育助学金実施弁法』を公布し、国は1億3000万元の資金を基金として、国家助学金を設立し、指定された地域の家庭貧困な小中学生に対して、国家助学金を支給すると決定した。国家助学金の主要な内容は次のようにになっている。

目的：「党や国家の貧困地域の人民に対する関心を一層表現し、社会主义制度の優位性を現わし、貧困地区における義務教育の実施を促進し、農村学齢児童の順調な就学を保障するために、『中華人民共和国義務教育法』によって、…「国家貧困地区義務教育助学金」を設立する。」¹¹⁾

実施範囲：「国家貧困地区義務教育工程」規定の「二片」、「三片」地区の一部の国家级貧困縣。

対象認定基準：国家助学金を受けるものが以下の条件に満たさなければならない。

- a. 農業戸籍¹²⁾を持ち、農村（また牧区）に居住する者
- b. 祖国を愛する者
- c. 法律、社会道德規範や校則を守る者
- d. 教師や年長者を尊重し、勤勉に学習する者
- e. 家庭貧困が原因で未入学あるいは学校から流出した者

認定方式：民主、公平、公開の原則に基づいて、学期毎に一回で認定し、助学金を支給する。同時に、助学金を受ける学生の名前と金額を公告し、

監督を受ける。

助学生基準：学年度毎に一人平均50元以上で、等級を設け、具体的金額を決定する。

支給方式：助学金は学生の雑費、教科用図書費、学校での食費補助に使う。原則として、学校に集中的に交付し、学生本人には支給しない。

この助学金の実際の運用として、まず、国が資金を対象とする各省に配分し、省が資助計画によって、国から配分された資金を対象縣に配分し、縣は上述の内容規定に基づいて、その実施を具体的に行なうというルートで国家助学金を学校に支給する。

この助学金は実施されたばかりで、実施結果の全体像はまだ分からない。しかし、調査先の縣では、1998年度の資金（30万元）を少数民族地域の高等学校の建設に流用したことが調査の際に分かった。

2. 地方政府による就学援助の実態

中国の就学援助の実施実態を把握するために、ある国家级貧困縣（以下S縣と称する）における就学援助実態の調査を行った。その概要は次の通りである。

調査期間：1998年6月15日から19日まで

調査方法：聞き取り

調査対象機関：党縣委員会宣伝部、縣教育局、縣「希望工程」弁公室、縣教育扶貧協会

①. S縣の基本概況

S縣は総面積が3424平方キロ、「八山一水一分田」¹³⁾で、縣内には、山が多くて、標高が高い、交通不便な典型的山地縣であり、人口が43万人であり、そのうち、48.9%が少数民族である。産業は農業が中心で、工業企業や商業企業が少ない。国家级の貧困縣と認定されている。1997年の国内総生産が10億人民元で、財政収入が8,800万人民元で、農民の一人の年平均収入¹⁴⁾が1544元である。年平均収入が750元以下の極端的貧困人口¹⁵⁾は4万人がいる。

1997年現在、中学校は168校で、小学校は465校で、その中、「単人单点」¹⁶⁾の小学校が127校であり、「希望小学校」¹⁷⁾が63校であり、校舎が危険で、改築する必要のある小学校が54校である。教育職員が5,000人あまりで、教師が4,000人あまりいる。生徒数は小学校では49,784人であり、中学校では33,000人あまりである。

②. 家庭貧困児童生徒及び援助の状況¹⁸⁾

1997年度には、S縣では家庭貧困の生徒が1万人近く、およそ小中学校全生徒数の12%を占めている。その中、極度貧困の生徒が1,933人であり、貧困生徒の20%を占めている。貧困生徒の中、1,324名の極度貧困生徒が援助を受けた、援助率がおよそ13%である。援助を受けな

かたった極度貧困者の中に、未入学学齢児童生徒が149名で、学校から流失の恐れに臨み、時に不登校になる者が486名である。

これらの援助は「希望工程」、「縣教育扶貧協会」、縣内に住む解放軍仕官による集団援助などの主に三つの経路からやってくる。

その援助を受ける経路及び状況は次の通りである。

	援助の生徒数	援助対象	援助方式	援助基準
希望工程	1098	収入750元以下	現金支給	小学校50元 中学校100元
教育扶貧協会	28	収入300元以下	現金支給	200元
解放軍仕官集団	200	収入750元以下	現金と品物	制服1セット、學習用品1セット、現金100元

注：収入とは家庭の一人の年平均収入である。

この三つの援助経路の中には、縣教育扶貧協会は政府の果たす役割が大きく、政府援助と見なせる一方、希望工程の援助は個人寄付によるもので、解放軍仕官集団の援助も地方政府の行為に属さないものである。義務教育法実施細則の中では、貧困児童生徒に対する雑費の減免が規定されているが、S縣の場合は郷（鎮）政府の事務とされている。実際には、財政難に悩む郷（鎮）政府が雑費を民費教師¹⁹⁾の給料に賄われるため、その減免に難色を示し、実施しなかった。1997年度には、国から「国家助学金」として30万元の資金を配分されたが、民族高校の建設に流用し、助学金として使われなかった。

③. S縣教育扶貧協会による就学援助について

S縣の政府における就学援助は縣教育扶貧協会によるものしかないが、その援助が実際などどのように行われているか、以下、『S縣教育扶貧協会規程』（以下「規程」と略称する）の内容から、その目的、性格、組織構造、財源の出所、援助の対象・基準・方式などを見ることにする。

a. 教育扶貧協会の性格・目的

「規程」の第1章では、その性格を「教育扶貧活動を行なう社会団体である」と定め、「成績や人柄が優れ、家庭極度貧困の学生の学校教育を受け続けることを援助し、優秀な教師を奨励し、S縣の民族経済の振興のための優秀人材を養成することを目的とする」と規定している。

b. 教育扶貧協会の組織構造

会員制を設け、常任会員と一般会員に分け、党縣委員会宣伝部、縣人民銀行、縣教育局、縣農業銀行、縣工商連合会、縣民政局を常任会員とする。他の資金寄付者を一般会員とする。協会の名誉会長と会長は常任会員から選任、その下に、理事会、常務理事会、事務局を設け、事務局が縣農業銀行に置き、日常の事務を処理する。

c. 教育扶貧協会の財源

縣財政予算からの10万元を基にして、会員寄付や会員の貯蓄利息寄付を主とする。実に、会員寄付が少なく、その財源は会員の貯蓄利息の強制寄付によって確保される。具体的には、縣政府の通達によって、協会の中心的な会員である各郷（鎮）政府や縣の首長部局が一定額の貯蓄が強制され、その貯蓄の利息を教育扶貧協会の基本財源とする、という仕組みである。

d. 援助の対象・基準・方式

対象：極度貧困の新入学児童、また、極度貧困で優れた人柄や優秀な成績をもつ中学校新入生。極度貧困の認定基準としては、a). 一人の年平均収入が300元以下の家庭の児童生徒；b). 孤児；としている。

援助基準：学年毎に200元。

援助方式：本人に現金を支給する。

手続き：援助対象の決定は本人申請→学校推薦→協会決定という形をとっている。具体的ルートは、協会は援助計画を立て、郷（鎮）教育事務所に援助仮定員を配分し、推薦票を渡す→郷（鎮）教育事務所が仮定員を学校毎に配分し、各学校に通知→学校が生徒に申請させ→生徒が学校に申請を提出する→学校が生徒の申請に基づき、推薦票に所見を述べ、村の意見を求めた後、教育事務所に推薦→教育事務所が意見を付し、協会に推薦票を送付→協会が常務理事会を開き、推薦を審議し、援助対象を決定する→援助対象に通知を発送し、現金を指定期間内で支給する。同時に、教育事務所、村、学校に通知する。

この協会の援助は1997年9月から実行し、1998年4月に第一回の援助対象を決め、14人の小学生、14人の中学生に援助金を支給した。

3. 政府による就学援助の問題点

以上の分析を通じて、中国の政府部门による就学援助には次の問題が存在することが明らかになってきた。

第一、国は就学援助を制度化しようとしているが、まだ、全国レベルでは制度化されていないため、政府による就学援助は空洞化している。また、援助が恣意的に扱

われるようになる。これはS県の「国家助学金」の流用やS県の就学援助の乏しさからよく示されている。また、予算の面から見ると、国にせよ、地方にせよ、定まった予算がなく、一時金の形で、援助資金が創られ、就学援助が一時的なものだという印象が強く、制度化されにくくなっている。

第二. 援助の範囲が狭く、基準が低い。地域範囲から言えば、国の援助が「二片」、「三片」地区の国家級貧困縣に限られている。「一片」地区の国家級貧困縣（30縣）や全国の省級貧困縣や貧困縣でない地域がこの援助と無縁になっている。援助対象範囲から言えば、農村に限られ、都市の児童生徒が除かれている。しかし、中国の都市では、国営企業の不振や体制転換などの原因で、失業者家庭の子供の就学の困難さは農村に劣らない状況である。さらに、国家助学金は未入学者や中退者に限定し、S県の援助も年平均収入300元以下の者や孤児に限定されている。その対象範囲の狭さが容易に窺える。

また、援助項目は学校への雑費や教科書代に限られている。実際には、金額が低いため、児童生徒に支給されたお金はこれらの雑費や教科書代さえも充てられないことが多い。例えば、「国家助学金」の支給額は学年毎に平均50元以上とされているのが、S県の場合では、一人の生徒が学校に納める雑費は小学校が平均100元で、中学校が平均180元であり、教科書代は小学校が40元で、中学校が80元である。

第三. 対象認定基準のあいまいなことである。

国の基準にも、地方の基準にも、児童生徒の人柄や成績に対する評価が対象認定基準に入れられている。その裏付けを取るのが極めて困難であり、認定にあたる認定側としても苦慮し、時には恣意的になるということになる。

第四. 援助が児童生徒の教育を受ける権利を保障するものではなく、恩恵的なものであり、また、エリート養成のためのものである。

まず、援助の趣旨から見れば、党や政府の国民に対する関心の現れとして、援助を捉えており、権利の保障と位置付けていない。手続きから見れば、自己の直接申請ができず、学校に申請させ、学校推薦が条件となっている。また、実際の推薦と認定の過程から見ると、援助対象と認定された人数は推薦された人数の半分以下である。これは仮定員を配分する際に意識的に設定されたものである。同じ貧困状態にある児童生徒が認定者によって、恣意的に差別されている。

中国の義務教育段階における政府部門による就学援助は援助のレベルが低く、また、かなり限定されているものであるが、ようやく動きを出したのは有意義である。

これから、法制度の整備とともに、いろいろな問題を克服しながら、如何に就学援助の拡充・健全化を図っていくのは大きな課題であるだろう。

B. 「希望工程」による就学援助の実態と課題

政府部门による就学援助の貧乏に対照的になっているのは民間基金による就学援助の盛りである。その中で、最も大きな影響力を持っているのは「中国青少年発展基金會」の「希望工程」である。以下、「希望工程」による就学援助の仕組みを分析し、その実態を考察することによって、その特徴及び課題を明らかにする。

1. 「希望工程」展開の社会背景及び概況

周知の通り、中国では、1978年の第11期3中全会で経済振興を中心とする改革開放への方針転換を決めた。これを契機に、さまざまな改革を開始した。そのうち、最初に進められたのが1979年から始められた農業における「生産責任制」²⁰⁾と1980年から段階的に行なわれた財政制度改革である。新しい農業政策によって、農業生産資財や農業経営が分散化・個人化となり、それまで集団経済に依存していた農民の諸活動の独立性を強めることになった。財政制度改革は財政予算の権限を中央、省、縣へ次第に降ろすことによって、地方の自主権の拡大をもたらし、地域の改革開放や経済発展により適合する財政体制を目指すものであった。このような改革によって、中国の社会には大きな変化が生じてきた。

まず、農村改革によって、農民の生産意欲が高められ、食糧生産が大幅に増加した。それと同時に、多くの剩余労働力が解放され、個体経営や郷鎮企業が迅速に成長し、農村地域の経済が活発になった。また、財政体制改革を端緒とする地方分権の推進によって、地方政府の自主権が拡大され、地域経済の振興が果たした。これらによって中国の経済の高度成長を遂げた。

しかし、歴史的に存在した地域間の格差が高度成長の達成とともに、一層拡大する一方、地域内の個人間収入の格差の拡大も深刻になった。特に、自然条件が厳しい中西部農村における貧困問題が大きくなってきた。統計資料²¹⁾によると、全国の地域間の一人平均GDPの格差が1978年には451元で、1985年には658元に拡大し、1990年には1133元になった。また、上海市と貴州省の一人平均GDPの格差が1978年には2323元で、1985年には3437元になり、1990年には5024元となり、1994年には、さらに13000元になった。

このような社会経済状況の激しい変化の中で、地方政府の責務とされた義務教育²²⁾の実行が地方の経済状況によって、からり異なってきた。経済の活発的な地域では、

義務教育が順調に実行されることと対照的に、経済状況が厳しい地域では地方財政基盤が弱く、学校施設整備が遅れる一方、貧困家庭の児童生徒の「失学」も多くなってくる。1987年には全国学齢児童のうち未入学者が274万人であり、中退者が365万人であった²³⁾。このうち70%が西部貧困地域に集中し（1990年の統計では、全国の未入学児童が200.5万人の中で、114.4万人が西部地域の8省に集中している）、家庭貧困が大きな原因である（表：1989年8省区小学生中退率及び原因²⁴⁾）。

表：1989年8省区小学生中退率及び原因（%）

	中退率	病 気	家庭貧困	成績悪い	其 他
全 国		14.4	47.4	25.0	12.3
广 西	4.1	6.10	55.6	31.1	7.2
貴 州	11.0	6.9	65.9	17.2	10.0
雲 南	8.2	8.5	43.5	16.6	31.5
陝 西	3.9	18.7	51.6	27.1	2.5
甘 肅	6.3	14.9	52.4	25.5	7.3
青 海	6.6	9.5	46.1	15.3	29.1
寧 夏	4.9	10.5	51.0	12.6	25.8
新 疆	4.7	43.0	37.0	12.7	7.3

その一方、国や地方政府が限られた財源を学校の施設整備に投入したため、貧困児童の就学援助に対する援助はなかなか難しく、民間や地域間の自主的支援に任せざるを得なかった。このような社会状況の中で、1989年3月8日に、「中国青少年発展基金会」が発足し、貧困地域の「失学」児童生徒を救助する目的とする「希望工程」を実施し始めた。このプロジェクトは国内や海外の個人や団体寄付によって、基金を建て、いくつかの方式²⁵⁾を通して、貧困地域の「失学」児童生徒の就学を促進するとしている。1997年末までに、全国の希望工程は合計12億5千万元の寄付資金を集め、合計1847,025名の「失学」児童生徒を援助し、合計5256所希望小学校を建てた²⁶⁾。

2. 「希望工程」による就学援助の仕組み

「希望工程」は実施されて以来、大きな成果を収めた。ここで、希望工程の中の児童生徒個人に対する援助を分析して、その援助の仕組みを明らかにする。

① 就学援助実施の組織構造

「希望工程」は中国青少年発展基金会の援助活動の一つである、その実施主体は「中国青少年発展基金会」（以下、中国青基会と略称する）である。中国青基会は「共青團中央、中華全國青年連合会、中華全國學生

連合会、中国少先隊全国工作委員会によって創設された社団法人である」²⁷⁾。北京にある中国青基会を始め、全国の省・地（市）・縣毎にその分会に当たる基金会を設け、指導・協力関係をもって、国・省・地（市）・縣の四級のレベルの基金会によって膨大な組織となっている。その基金会の運営に最も支配力を持つのは各級の共青團委員会²⁸⁾である。実際に、省レベルから、基金会と共青團委員会とが一体になっている。「希望工程」の実施が中国青基会の指導のもとで、省・地（市）レベルの青基会（省青基会や地（市）青基会）によって行なわれている。縣レベルの青基会（縣青基会）は具体的に執行する。

② 援助資金の調達

就学援助の資金は募金による寄付金で賄う。中国青基会と各省青基会が募金を受付ができるが、縣青基会は募金の受付ができない。中国青基会と各省青基会が集めた寄付金を援助定員によって、各省・縣に配分する。

募金の方式が個人寄付、団体寄付、募金「義演・義賽」活動（共にチャリティー募金）などである。国内の募金に当たって、行政力による募金も行なわれている²⁹⁾。その募金状況については統計によると、1989年から1996年まで、中国青基会の募金収入は現金が約2億8千万元であり、現物が約1千5百万元のものである。その中で、個人による寄付は45.6%を占めている、法人寄付は54.4%を占めている（表）。92、93年では海外の寄付金の割合が大きいが、94年から、国内の寄付金の割合は海外を上回ってきている。

表 1989～1996年中国青基会希望工程捐款類型結構

	捐 款 総 額 (万元)	個 人 捐 款	单 位 捐 款		
			合 計	集 体 捐 款	法 人 捐 款
総量	28403.4	20600.4	15451.4	7648.4	7803.0
比率	100.0%	45.6%	54.4%	26.9%	27.5%

③ 援助の対象・基準・方式

『希望工程』助学金実施弁法』（以下『弁法』と略称する）によると、「希望工程」の援助対象は、a. 貧困地域で家庭貧困によって、「失学」あるいは「失学」に臨む小学生；b.本人は人柄や成績が優れている、という二つの条件を満たさなければならない。その家庭貧困の基準としては、「家庭の一人の年平均収入200元以下、あるいは当地の貧困基準によって、極端貧困

の家庭」と規定しているが、実際に、この基準が低すぎるため、各地域において、それより高い基準によって実行している。また、この『弁法』では、対象を「小学生」に限定しているが、実際の実行に当たって、中学生も対象されている。

援助基準については『弁法』が「学期毎に一人20元」と規定している。今、小学校児童に年間50元、中学校生徒に年間100元の基準を実行している。この金が「教科書及び雑費に充する」ので、県基金が学期毎に学校に支給し、担任の教師が管理する。児童生徒本人あるいはその保護者に直接に支給しない。

「希望工程」による就学援助の方式は二つある。「委託」の方式と「一対一」の方式である。「委託」は、捐贈者（個人あるいは団体・法人）が寄付金を中国青基会あるいは省・地（市）青基会に寄付し、青基会が自主的にこの資金を運用し、援助を行なうという方式である。「一対一」の方式とは、捐贈者（個人あるいは団体・法人）と受助者が青基会を通じて、直接連絡を取り、対象を確定し、長期（5年間）援助を行なうという形（いわゆる「里親方式」である）である。これは援助の持続化や公開化を図るものである。現在、この方式は「希望工程」就学援助の主要方式になっている。この方式による捐贈援助は更に一次的捐贈と学期毎捐贈の二つの形をとっている。一次的捐贈とは、捐贈者が一回で受助児童の5年間の就学に必要な金額（400元）を青基会に寄付し、青基会が受助者を指定し、連絡を取らせ、5年間に渡って青基会によって指定された児童に学期毎に助助学金を支給する。学期毎捐贈とは、捐贈者が青基会に直接に資金寄付をしなくて、青基会に援助希望を出し、青基会に指定された児童の所属学校に学期毎に（連続5年間）助助学金（総額400元以上）を送金する。この「一対一」援助方式の場合、捐贈者と受助者は青基会から『希望工程結対救助Card』を送られ、直接の連絡を取れるようになる。

④ 認定・給付の手続き

援助対象認定は認定基準に基づいて、県青基会によって認定される。援助を受けたものはすべて「希望工程受助者」と称するが、実際に、その給付財源によって、中国青基会及び各省・地（市）青基会の援助対象に分属されている。

まず、就学援助対象児童数を配分する。中国青基会は「委託」寄付金額や「一対一」援助希望者の人数によって、援助対象定員を決定し、貧困県のある省に配分し、援助対象の申告を求める。省青基会が同様に「委託」寄付金額や「一対一」の援助希望者の人数によって、援助対象定員を決定し、中国青基会から配

分された援助定員と合わせて、貧困県に配分し、援助対象の申告を求める。対象数の配分には、明確な基準がなく、捐贈者の希望や各級の青基会の自主裁量によって行なわれている。

第二段階は援助対象の認定・推薦である。援助対象数が分かった県青基会は援助対象を認定し、省青基会に推薦する。省青基会はその対象の中から、求められた定員を中国青基会に推薦する。

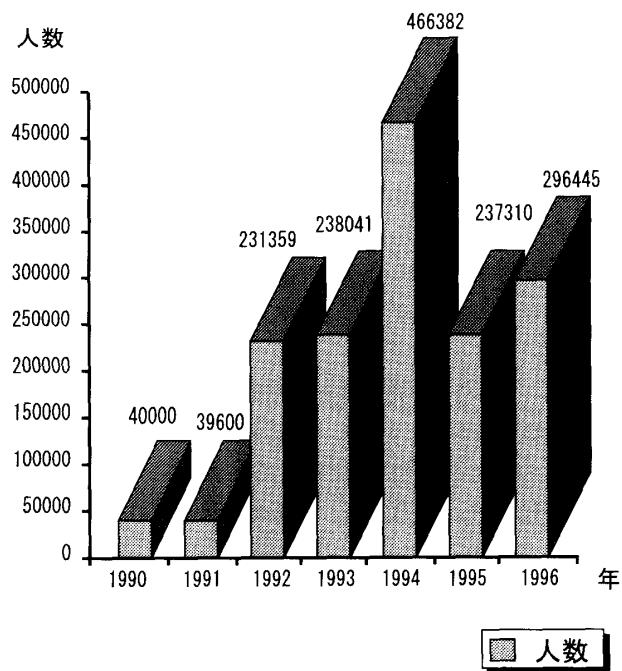
第三段階は援助の決定や援助資金の配分である。中国青基会が推薦された援助対象を確認し、援助資金を省に配分すると同時に、捐贈者と受助者に通知する。省青基会が中国青基会から支給された資金を県青基会に支給すると同時に、自らの援助対象を確認し、援助資金を県に配分し、捐贈者と受助者に通知する。

最後に、県青基会は資金を受け取ってから、児童生徒の所属する学校に支給し、援助が始まる。

⑤ 「希望工程」による就学援助の状況

「希望工程」による就学援助が1989年から始まったが、1989年には、13名の児童しか援助されなかった。下図のように、90、91年が増加し、1992年から急上昇し、1994年にピークに達し、1995年が激減して、1996年が又上昇に転じた。これは「希望工程」の募金活動の展開による結果である。「希望工程」の発足から1991年までの3年間、青基会が宣伝活動の方式で捐贈を呼び掛け、募金を「委託」の方式で運営した。1992年、青基会が「百万愛心行動」という募金活動を展開し、援助方式を「一対一」に変更し、大きな反応ができた。それと同時に、各級の青基会が行政力による募金も強化した。1994年の「国際家庭年」のキャンペーンに際して、「1(家庭)+1 助学行動」（一家庭が一名の失学児童を援助する活動）を展開した。このような募金活動の展開や援助方式の変更によって、「希望工程」が多くの人々に知られ、捐贈が急上昇した。1995年から基金管理の強化や「希望小学校」の建設が中心になり、大きな募金活動がなく、捐贈も沈静化になる。

図 希望工程援助児童数の推移（1990～1996年）



3. 「希望工程」による就学援助の問題点

「希望工程」の実施が国内や海外の中国の義務教育に対する関心を喚起し、150万以上の貧困児童を学校に通わせ、中国の義務教育の実施に大きく貢献した。しかし、民間基金の性質を持ちながら、常に行政機関の提携に依存する「希望工程」がその展開につれて、いろいろな問題も出てきている。

第一の問題は「重建校輕助学」である。即ち、学校を建てるこを重視し、児童に対する就学援助を軽視することである。「希望工程」実施の主旨は「国内や海外の団体・個人の捐贈を通して、貧困家庭の児童に助学金を提供し、彼らが小学校卒業まで通学させる」としている。しかし、実施の展開に伴って、各級の基金会が実績をアピールするために、限られた資金を「希望小学校」の新築・改築に投入することが多かった。また、「希望小学校」の新築・改築に当たって、校舎を交通便利で、人口密集の所に設置し、立派に目立つように建てる。最も援助すべき過疎地域、交通不便の山間地域の児童が逆に援助を受けられなくなる。これは、限られた資金の無駄使いだけでなく、地方政府の教育への投資の削減も招いている。調査先の縣では、校長が小学校の改築・修繕資金を求める際には、縣教育局でなく、縣青基会を訪ねることが常識になっている。

第二の問題は助学金の基準が低いことである。開始当初は基準を小学生に学期毎に20元とし、教科書代しか充

せなかった。1995年に、基準が40元と引き上げられたが、物価が上昇したため、状況は変わっていない。

第三の問題は末端管理の問題である。青基会の組織が縣レベルまでとなっている。そのため、実際の援助対象の認定・推薦、援助資金の管理などが村幹部あるいは学校の校長・教師に任せている。交通・通信の不便などの原因で、指導や監督が難しくなる。援助対象認定における不正、資金の横領・流用などがしばしばある。

第四の問題は政府関与による独立性や自主性の不足である。「希望工程」は民間基金として発足したが、募金や実施において、各級政府に依存しすぎるため、その独立性や自主性が足りない。これはその発足当初からの問題である。中国青基会の創設者が共青団中央の幹部達で、基金の元金も共青団中央から得られた。「希望工程」の国内募金に当たって、共青団組織を通して、行政力による募金がかなりある。また、地方共青団組織と一体になる地方の青基会は人事、財政面の関係で、事実上、地方党委員会・政府の支配下になっている。

「希望工程」は実行されてから、約10年間が経た。いろいろな問題が抱えながら、中国の義務教育の実施に大きく貢献してきた。中国は2000年までに、九年間の義務教育を基本的に実現させることを宣言し、政治的意味で、「失学」者があることがありえないため、「失学」者を救助することを目的とする「希望工程」はこの宣言に伴って、終止符を打つことになるが、中国の義務教育段階における就学援助制度の創設・改善に多くの示唆を残るに違いない。

IV. 終わりに

以上の考察によって明らかになったように、中国では、義務教育段階における就学援助に関して、国や地方政府が就学援助を制度化し、積極的に実施しようという動きはあるにも関わらず、法制の整備が遅れ、安定した援助システムが確立されず、援助も慈善的・恣意的に陥ったため、限られた政府部門援助は効果が少なく、義務教育段階の就学援助は民間基金に頼っている。しかし、民間基金だと言っても、政府の関与が多く、民間基金の自主性・独立性が損なわれているため、その活動が時々政府の責任を国民への負担転嫁の受け皿になっている。これらののような問題を解決し、国民の教育を受ける権利を平等に保障するため、国や地方政府が責任を持って、就学援助に関する法律の制定を始め、就学援助の管理体制の強化、安定した就学援助財政システムの確立・改善、各種の社会組織の活性化などを含む積極的な政策立案が求められている。

しかし、現在中国政府は就学援助に関する効果的な政策を打ち出さず、貧困による未就学・学校中退などの問題を残ったまま、九年間の義務教育を基本的に実現したと宣言している。この宣言に従って、政治的な意味で、貧困による「失学」が存在し得ないので、現存する就学援助に関する施策（政府部门と民間部門）は打ち切ろうとしている。実際に、市場経済体制に移行している中国では、開放・非開放の地域間や都市・農村間の格差が大きくなっている一方、国営企業の私有化に伴う高失業率などの原因で、貧困家庭が増えていることが想像できる。このような状況の中、教育を受ける権利を保障し、貧困による「失学」を阻止するために、中国政府がどのような就学援助施策を打ち出すのかは注目される。

註

1) 堀尾輝久『現代教育の思想と構造』岩波書店 1995年 第2刷

2) 李瑞環「全社会都要关心和支持基础教育」（『国家教育委员会政報』1995年 第2号）

3) 魏向赤「関与教育扶貧若干問題的思考」（『教育研究』1997年 第9期）

「失学」は学校に行けないという意味である。中国では、学齢に達した児童・生徒が貧困や障害などの原因で学校に入学できず、或いは継続的に在学できず、いわゆる学校からの流出（不登校、中退など）を強いられることがある。このようなことがすべて、「失学」と呼ばれる。同時に、中国では、「輟学」の言葉がある。「輟学」は在学途中に学校から流出する児童・生徒のことを指し、貧困や障害による「失学」より、その引き起こされる原因の範囲が広い。例えば、学校嫌い、不法就労、保護者の女子軽視による就学義務の不履行、人口移動など。勿論、貧困や障害によって、学校から流出した「失学」者もその「輟学」の中に入る。毎年、輟学の児童・生徒は失学の児童・生徒より、数的にかなり多い。例えば、1987-1988年度に、全国で輟学したのは小学生が428万人、中学生が287万人、合計715万人である。国家統計局の調査分析によると、1995年の未在学者（6-14歳）は1836万人であり、同年齢児童数の8.38%を占める。

4) 中国では、日本の文部省のような中央教育行政機関は「国家教育委員会」と称される。1998年4月に「教育部」と改称された。地方の教育行政機関も教育委員会と称されるが、「教育局」と称する地方もある。

5) 大塚 豊「中国—政治変動のはざまで揺れる教育」馬越 徹 編『現代アジアの教育』東信堂 1989年

6) 1949年12月 全国教育工作会议が北京で開かれ、教育部長

の馬叙倫は新中国の教育の性格を次のように述べた。「新中国の教育は、新中国の政治経済を反映し、人民民主專制を強化、発展させるための一種の闘争の道具でなければならない。……われわれの国家は、労農同盟をもって基礎とする人民民主專制国家である。そこで、我々の教育も、また労農をもって主体とし、大量に労農出身の新型知識分子を育成し、我々の国家建設の新しい堅強な骨幹を創るべきである。」

- 7) 労農速成初等学校や中等学校は新中国が成立したばかりの1950年代に作られた特別な学校である。その学生は文盲である農村地域革命や建設の指導者を中心とした成人である。
- 8) 雑費は教科書以外に学校に納める学級費・給食費などのものである。
- 9) 中国は、今世紀末に義務教育を普及させると宣言した。しかし、地域間格差が大きいため、1995年から2000年まで、貧困地域に対して、総額100億人民元のプロジェクトである「国家貧困地区義務教育工程」の実施が決められている。この「工程」の実施にあたって、全国を経済状況によって、「一片地区」、「二片地区」、「三片地区」に分けて、各「片」において、国家级貧困縣を指定し、国の補助資金を重点的に投入し、施設整備を中心にして、段階的に各地区的義務教育の実施を促進している。この「国家助学金」は後に述べるように、二片と三片地区の一部の国家级貧困縣の小・中学生のみを対象としているが、その中でも、重点は少数民族地域における。
- 10) 「希望工程」の以外に、大きな影響をもつ就学援助活動としては、全国婦女連合会や中国児童少年基金会が主導する貧困地域の女子児童生徒の就学を援助するプロジェクト「春蕾計画」である。この援助活動は1989年から始め、1997年まで、既に約2億元の資金を集め、延べ約75万人の「失学」女子生徒を援助した。
- 11) 国家教育委員会・財政部『「国家貧困地区義務教育助学金実施弁法』の公布に関する通達』1997年10月20日（教財〔1997〕68号）
- 12) 中国では戸籍制度という特別的な身分制度が設けられている。全国民が二種類の戸籍によって二つの不平等なグループに分けられている。一つは城鎮戸籍を持つ者である。これらの人々は国から、医療保険、住宅、就職機会などのいろいろな保障を受けられる。もう一つは農業戸籍を持つ者である。彼らは国から何の保障も受けられず、国への税金を納めた後、自給自足の生活が強いられる。農業戸籍から非農業戸籍への変更はとても難しい。（ただ、大学に入学すれば、自然に変更される。これも中国の大学受験競争が激しくなる原因之一である。）
- 13) 8割は山、1割は河川、1割は耕地（畠）であること。
- 14) この収入が現金収入だけではなく、現物の食料などを含めて、すべての収入を指す。

- 15) S 縣の場合では、一人の年平均収入が1000元を貧困ラインとし、750元を極度貧困ラインとしている。その収入ライン以下の人口（家庭）が貧困人口（家庭）や極度貧困人口（家庭）と認められる。
- 16) 一か所の学校で、教師一人しかいない。「教学点」とも言う。こういう学校が交通不便で、人口の少ない山間地区や僻地にある。
- 17) 「希望工程」の寄付資金で建てられた小学校である。
- 18) 正確な統計数字がないため、この数字は調査先の責任者達が紹介した数字で、実際とは差があるはずであると考えられる。
- 19) 中国の教師の採用は公的配分方式によって行なわれている。即ち、師範学校の学生は卒業したら国に計画によって、いろいろな学校に配属され、就職する。このような教師は非農業戸籍を持ち、国から給料をもらって、各種の保障を受けられ、公費教師と呼ばれる。しかし、現在の教師数は中国の教育に満たない状態であるため、公費教師の大部分は都市や比較的生活条件のよい農村地域に集中している。それで、農村や僻地の中学校では当地の団体の推薦や学校からの直接の招聘によって農業戸籍を持つ人が教師として採用される。このような形で採用された教師の給料は国から直接に払われないから、国の補助金や学校の財源もしくは地域からの集金によって支払われる。このような教師は民費教師と呼ばれる。民費教師は待遇が悪く、質が低いとよく指摘されている。
- 20) 「生産責任制」とは、個人経営を認める多様な生産制度の総称である。
- 21) 胡鞍鋼・王紹光・康曉光 編『中国地区差距報告』遼寧人民出版社 1993年
- 22) 1985年に、中共中央『關於教育体制改革的決定』を公布し、基礎教育の管理権限が地方にあると明確に規定した。1986年に『義務教育法』が公布され、義務教育の実施・管理が地方政府の責務であると法律によって確定された。各省の義務教育実施規則によって、その実施・管理の責務がさらに縣及び縣以下の郷（鎮）政府に降ろされた。
- 23) 「中国教育年鑑」編集部 編『中国教育年鑑 1988年』人民教育出版社
- 24) 李少元 著『農村教育論』江蘇教育出版社 1996年
- 25) 全部で七つの方式があるが、最も力を入れたのは次の三方面である。a. 家庭貧困の児童生徒に助学金を支給する、b. 貧困地域に小学校校舎を建て、修繕する、c. 貧困地域の小学校に教育器具、学習用品、図書などを贈与する。
- 26) 国家科技促進発展研究中心希望工程効益評価課題組 「希望工程効益評価報告」『中国青年報』1998年10月29日
- 27) 「中国青少年発展基金会規程」
- 28) 「共青団」は中国共産主義青年団の略称である。共産党の予備集団とする青年政治団体で、党の委員会の指導の下で青少年に関わる事業の展開を指導する。
- 29) 共青団の組織を通じて、個人や企業・団体に対して、寄付を強要する。