

中国中央政府の教育政策動向に関する考察

張 玲¹

要旨

2013年中国共産党は重要文献「改革の全面的な深化に関する若干の重大問題に関する中共中央の決定」(原文「中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定」)を公表し、教育の総合改革を本格化させると宣言した。それ以来教育改革の様々な動きが活発になっている。本稿は中国教育新聞ネットの教育政策のデータベースを用いて、2014、2015両年で公表された中央政府の教育政策文献を概観・整理することにより教育政策の最新動向を把握する。

分析により、最近二年の教育動向は次のようにまとめられる、即ち中国中央政府は教育格差を軽減するために、農村・貧困地域に対して、教育支援政策を継続的に推進すると同時に、教育運営・管理体制の改革、入学・入試改革及び社会主義価値観教育にも力をいれ、教育腐敗により格差を制度改革及び思想教育両面で抑制しようとしている。

キーワード：中国、教育政策、政策動向

I. はじめに

本稿は2014、2015年における中国中央政府教育政策の最新動向を概観するものである。1980年後半から中国は経済発展戦略の一環として、教育改革に取り組んできた。その結果、義務教育の普及及び高等教育の拡大において著しい成果をあげたが、残された問題がある。例えば教育の質に関する課題や教育格差などが顕著になり、中国の教育の更なる発展の壁となっていた。

それらの問題を解決するため、中国共産党は2013年第18回中央委員会第3回全体会議で公表された重要文献「改革の全面的な深化に関する若干の重大問題に関する中共中央の決定」(原文「中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定」)にて、教育の総合改革を本格化させると宣言した。さらに教育の公平性

を力強く促進すると共に、教育運営・管理体制の改革、学生の募集・大学入試制度の改革等を推進することが明言された(第12章「推进社会事业改革创新」)。2014年は中国教育における総合的改革の全面的推進の幕開けと呼ばれ、それ以来教育改革の様々な動きが活発になっている。

本稿では、中国教育新聞ネットの教育政策のデータベースを用いて、2014、2015年に中央政府により公表された教育政策文献を概観・整理し重要な政策項目を見出すことで、教育政策の動向を整理していきたい。

II. 2014・2015年中国教育政策文献の全体像

中国中央政府は教育に関連する政策文献を、2014年に264部、2015年237部を公表した。ここでは、まずはこれらの政策文献を基礎教育、高等教育、職業教育、民族教育、生涯教育

育、幼児教育に分類し、2015年までの4年間の時系列の変化を量的に概観してみる。

表1 2012年－2015年中国の教育政策文献の件数

	基礎教育	高等教育	職業教育	民族教育	生涯教育	幼児教育
2015(年)	36	59	23	5	2	1
2014	34	63	17	1	3	4
2013	35	77	31	0	4	2
2012	42	88	27	1	2	3

表1から見てわかるように、2012年から発足した習近平政権の下で、教育政策の重点には大きな変動がなく、基本的に高等教育と基礎教育を中心に推進されている。

続いて、2014、2015年の2年間の教育政策文献を内容ごとに集計し、その結果は図1で示す。

図1 2014－2015 中国の教育政策文献の内容別の件数

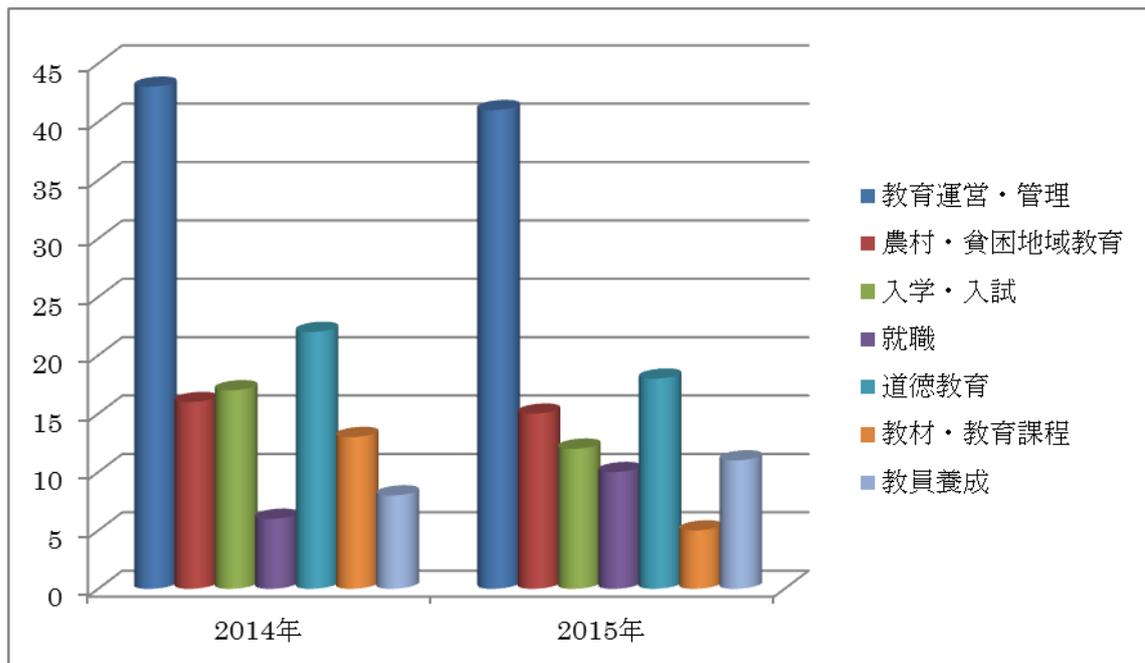


図1で示したように、教育運営・管理体制の改革、小中学校入学及び大学入試制度の改革、教育の公平性の強力な推進、道德教育の強化に、近年の中国国家教育政策の重点が置かれていることが示されている。次節ではこの4項目を取り上げ、各々に関する政策の動向、政策内容及び関連性を検討する。

1. 教育運営・管理体制の強化

まずは、教育運営・管理体制について検討してみる。2014、2015年の2年間では、教育運営・管理体制の改革は3つの側面で推進されている。それは第1に、学校の管理体制及び監督体制の健全化を図ること、第2に、学

校の財政管理の制度化を図ること、第3に、学校の教師・管理職への思想管理を強化することである。

学校の管理手法及び監督体制の健全化に関して、2014年に「教育監督改革の推進及び教育管理方式の転換に関する意見」(原文「深化教育督导改革转变教育管理方式的意见」)が公表され、これを中心に一連の政策文献が相次いで公表された²。そこでは教育に対する地方政府の責任を督促する体制、教育の質の向上のために学校の運営・管理を監督・指導する体制及び教育実践を科学的に監督・評価する体制の構築が促されている。

学校の財政管理の制度化について、2014年から2015年まで、中央政府は「中央政府部門に所属する大学の教育基金会の財務管理に関する教育部・財政部・民政部の意見」(原文「教育部、財政部、民政部关于加强中央部门所属高校教育基金会财务管理的若干意见」)、「直接所属している大学の内部審計工作に関する教育部の意見」(原文「教育部关于加强直属高等学校内部审计工作的意见」)、「教育費用徴収の規範化及び違法徴収に関する教育部等5部門の意見」(原文「教育部等五部门关于2015年规范教育收费治理教育乱收费工作的实施意见」)、「小中学校財務会計制度」に関する財政部の通知(原文「财政部关于印发《中小学校会计制度》的通知」)等合計7本の政策文献を公表し、各レベルの学校特に高等教育における財政管理方法の点検・強化及び制度化を要求すると同時に、違法な教育費用の徴収等について、罰則を強化し、具体的な措置を定めた。

法制度等により教育の管理体制を改善・強化する一方で、イデオロギー教育により学校の教職員及び管理層への思想管理も加速させている。2014年年初から「教育部に直接的に所属している大学の指導層に関する教育部の若干意見」(原文「中共教育部党组关于进一步

加强直属高等学校领导班子建设的若干意见」)および「2014年教育部上級指導者合同学習方案」(原文「2014年部党组中心组及司局级以上干部集体学习方案」)を公表し、教育部・大学の指導層に対して、マルクス主義、中国の特色ある社会主義理論の勉強及び認識の強化を第一位に位置づけた。その後教育部は幾つかの政策文献³を公表し、学校の管理者・指導者の中でモラルの欠如が存在すると指摘した。それを改善するために社会主義価値観の育成やマルクス主義・社会主義に関する認識の深化及び中国最高指導者習近平の一連の発言を学習することを呼び掛けた。それと同時に社会の声を聴き、市民と緊密に連絡をとること等を強調した。

2. 小中学校入学及び大学入試制度の改革

小中学校入学及び大学入試制度は中国の基本教育制度である。これまで、中国の小中学校の入学は学区制を採用しており、子どもは自分の戸籍地にある学校に入学することとされてきた。大学では入試選抜制度が基本で、大学への入学可否の判断は入学試験の成績に依拠する。しかし時代を経るにつれて、この制度の弊害が顕著化している。特に教育現場に应试教育(進学・大学入学のための教育)をもたらすこと、地域間・学校間の格差をもたらすこと、汚職を助長すること等が良く指摘されている。これらの問題を解決するために、中央政府は入学・入試制度を改革する意向を明示し、2010年に公表された「国家中长期教育改革与发展规划纲要(2010—2020)」にて、大学入試制度を大幅に改革する道筋が示された。そして2014年から具体的な改革が幕を開け、2014年9月に國務院は「生徒募集入試制度改革の深化に関する意見」(原文「关于深化考试招生制度改革的实施意见」)を公表した。この文献は小中学校の入学、大学入試制度改革の綱領的な文献と言われている(「中国教育

新聞紙」の「深化考试招生制度改革的纲领性文件」2014年9月4日参照）。同文献は2014年に学校入・進学及び大学入試制度改革を発足させ、2017年に改革を全面推進、2020年までに新しい制度を全面的に形成させると明言した。

同文献を軸に、小中学校と大学を類別し、幾つかの政策文献が公表されている。小中学校に対して、「試験免除で学籍地の初等中学校に入学する工作の改善に関する意見」(原文「关于进一步做好小升初免试就近入学工作的实施意见」)、さらに小中学生の入・進学問題が特に顕著化している北京、上海等19重点大都市をターゲットに、「重点大都市義務教育試験免除学籍地学校への入学の改善に関する意見」(原文「关于进一步做好重点大城市义务教育免试就近入学工作的通知」)が公表された。これらの文献はこれまで小中学校で実行されている学区制入学制度を再確認した上で、試験での選抜入学、特技・受賞歴による入学、スポンサー費での入学を厳しく禁止した。

小中学校において違法入学の取締りを強化すると同時に、大学入試制度の改革も本格的に動き出した。2010年中央政府は「国家中长期教育改革と発展計画綱要(2010—2020)」を公表し、この文献では、大学入試制度を大幅に改革する道筋が示されたが、2014年からこの道筋に沿う具体的な改革措置が明確化された。2014年に「生徒募集入試制度改革の深化に関する意見」及び4つの文献「大学入試の追加得点項目及び分值の減少の促進に関する意見」(原文《关于进一步减少和规范高考加分项目和分值的意见》)、「学生募集に関して大学の自主権の改善及び規範化に関する意見」(原文「关于进一步完善和规范高校自主招生试点工作实施意见」)、「普通高等学校の学力試験の実施に関する意見」(「关于普通高中学业水平考试实施意见」)、「普通高等学校学生総合資質評価の改善及び強化に関する意見」(原

文「关于加强和改进普通高中学生综合素质评价的意见」)が公表された。これらの政策はこれまでの大学入試改革の方向性を引き継いだ上で、改革を具体的に実行しようとするものである。その内容は次のようにある、①大学入試試験内容は暗記重視から知識運用、問題解決重視に転換する、②学生募集は全国統一の入学試験だけによらず、高校段階での「学力考察試験」や「学生総合資質評価」等を加えて、他の多角的な評価方法を検討する、③高校の「学力考察試験」を段階的に実施し、暗記より知識運用・問題解決重視に転換する、④「学生総合資質評価」により学生の高校段階におけるすべての活動や成績を記録し、公正・公平性を確保しながら、学生の社会的責任感、イノベーション精神、実践能力を養成する、⑤大学入試試験の採点方法を改革する。これまで実施された特長ある学生への得点の上乗せを廃止する。特殊な出自をもつ学生、例えば少数民族や台湾籍学生には得点上乗せ制度を留保しているが、その他の上乗せできる項目を大幅に減らし、点数増加のための不正行為を厳禁する。⑥大学による自主的な生徒募集制度⁴を改善し、その公正・公平性及び情報の公開を要求する。2015年には、これらの政策方針に依拠して、中央政府は高校入試、大学及び大学院生段階の入試に関して、更なる詳細な施行方法を公表している⁵。

3. 教育格差の軽減、教育公平の強力推進

中国において、農村と都市、沿海地域と西部貧困地域における教育条件・教育水準の不均衡、といった教育格差は、近年最も顕著な教育問題である。

2013年年末に教育部、国家发展改革委、財政部が合同で「貧困地区義務教育貧弱学校のインフラの改善に関する意見」(原文「关于全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件的意见」)を公表し、この文献の冒頭では、

教育格差の縮小を目的とすることを明言した。この文献を中心に、その後一連の文献が公表されている⁶。これらの文献の主要内容は次のようになる。①農村貧困地域・少数民族地域・辺境地域の小中学校を対象に、通常の教育の需要を満足させるため、学校基本インフラを整備し、教員不足状況を軽減する、②学校インフラの整備仕事を切実に推進するために、国家教育部の副部長の指導のもと、各レベルの関連政府官員を成員とする特別弁公室を成立させ、その整備工作の進展を監督・促進する、③貧困地域の小中学校の校舎、教育設備等について最低基準を設け、政府はこの最低基準を保障しなければならず、インフラ整備の成果は政府官員の実績評価につながる、④貧困地域の小中学校のインフラ整備工作は中央財政により保障され、地方政府は財源を分担する。

インフラの整備以外に、農村・貧困地域の教師に関連する一連の政策も制定された。2015年に公表された「農村教師を支援する計画 2015-2020」(原文「乡村教师支持计划 2015-2020」)はこれに関する政策方針を総合的に表現しており、これらの内容は三つに分類できる。第一に、農村教師の人数を確保する、その基本措置としては、大学で農村教師を育成するプロジェクトを設ける。大学卒業生が農村教師になることを奨励する。都市教師が一定期間で農村地域へ行き、教育指導・支援する体制を推進する⁷。第二に、農村教師の待遇を向上させる、即ち農村小中学校教職員の給与の払いを確保することを強調した上で、農村教師の福利厚生たとえば生活補助金、住宅購入補助金や医療救助等への財政支援を明確し、地方政府の推進体制の強化を促す、第三に、教師研修により農村教師の教育能力を向上させる。

また、上級学校への入学について、農村・貧困地域の学生を優遇する幾つかの政策⁸も

公表された。具体的な措置として、たとえば大学で農村・貧困地域の学生を対象とする特別な教育プログラムを設けること、授業料等を軽減あるいは免除すること、一般の学部でも農村・貧困地域の学生に配慮し、全学生における比例人数を増やすこと等が明示されている。

そして、教育格差を軽減するために、2014、15年における最も注目すべき改革は戸籍制度の改革である。前述したように、中国の小中学校の入学制度は学区制をとっており、学校に入学できるのは同地域に戸籍のある児童に限られている。このため、農村戸籍の子どもは、親が出稼ぎのため都市で暮らしていても、都市の子どもと同じように正規の教育を受けることができない。農民工の子供は個人あるいは社会団体が運営する「民工学校」に入学するケースが殆どである。しかし、「民工学校」は運営経費、教育環境、教育の質の面で都市の正規学校に劣っている。さらに、「民工学校」のほとんどは正規の教育における小学校に当たて、中学校・高校に相当するものがないため、「民工学校」からの進学問題も指摘されている。

この状況を改善するために、国務院が「戸籍制度改革の推進の深化に関する意見」(原文「关于进一步推进户籍制度改革的意见」)を公表した。これにより一定の条件を満たした農村戸籍あるいは非学籍地の子供は居住都市の常駐戸籍を与えられ、国家運営の正規教育を受けられる。

4. 社会主義価値観教育の強化

中国では、建国当初から社会主義価値観教育を重視し続けている(姜, 2007)。愛国心教育と社会主義イデオロギー教育、即ち政治教育は常に各教科の中最も重要な教科に位置づけられている。2010年に公表された中国教育改革の重要文献『2010-2020年国家中長期教

育改革と発展計画綱要』(原文「国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)」)においても道德教育が優先され、社会主義核心価値観教育を国民教育のすべての過程に導入する(第二章第4「戦略主題」)と明言されている。

2012年習近平政権発足以来、この教育路線は依然継承されている。2013年12月24日中国において最も重要な政府系新聞紙「人民日報」が「社会主義核心価値観の育成及び実践に関する意見」という評論を掲載、それをきっかけに、2014年一年を通して、政府系重要新聞ネット(たとえば人民日報ネット、光明日報ネット、中国青年報ネット)は「社会主義核心価値観育成」「中国夢」に関する固定コラムを設置し、「社会主義核心価値観育成」と「中国夢」という二つの教育キャンペーン(チャイニーズドリーム)が社会全体で展開された。

小中学校に対して、2014年4月に「社会主義核心価値観の育成及び実践、小中学校の道德教育の更なる強化に関する教育部の意見」(原文「教育部关于培育和践行社会主义核心价值观进一步加强中小学德育工作的意见」)が公表された。この文献を中心に、中華優秀伝統文化を宣伝するシリーズ活動やネット上で価値観教育の良い範例を公開する活動等が教育部により推進・展開され、教育部の呼びかけにより、社会主義核心価値観学習の補助教材も学校教育の中に導入された。そして2014年11月に「各種類各レベルの学校で社会主義核心価値観の育成及び実践を推進するための長期体制づくりに関する意見」(原文「在各级各类学校推动培育和践行社会主义核心价值观长效机制建设的意见」)が公表され、中国すべての学校において、社会主義価値観教育の長期的かつ有効な教育体制を築くことが宣言された。2015年8月に「大学思想政治理論科の体系化に関する創新計画」(原文「普通高校思想政治理論科建设体系创新计划」)が公表され、

大学においても、社会主義価値観教育課程は核心課程であることが再確認された。

以前の社会主義価値観教育と比べた際の特徴として、教育内容の中で国家指導者習近平の発言を加えること、教育の内容および手法は模式化・硬直化からより柔軟的・人性化に転換することを指摘できる。新しい指導者の就任につれ、新指導者の発言を社会主義イデオロギー教育に取り入れることは中国の慣習ではあるが、教育の内容及び教育手法は空洞なスローガンからより柔軟・人間性重視に転換する傾向が見て取れる。たとえば2015年に教育部は「小中学生行為規範基準2015年改訂版」を公表し(原文「中小学生守則」)、従来のスローガンのような内容たとえば社会主義を愛し、祖国や人民のために力を尽くす、人民の財産を守る等の内容が具体化され、国家の歴史、国情を理解し、国家の榮譽を重んじ、熱心に勉強し、授業中に集中し、積極的に発言する等の内容が増加された。そして社会共通のマナーに関する項目たとえば物質の享樂を競争しない、自然を保護し、食べ物、水や電気を節約する等が増えている。

以上4つに分類された政策は緊密に連携しており、教育腐敗の抑制及び教育格差の軽減に各自の役割を果たしている。このような主旨は、最近公表された「中華人民共和國教育法」(以下は「教育法」と略称)「中華人民共和國高等教育法」(以下は「教育法」と略称)の改正案でも強調されている。2015年12月27日全国人民代表大会常務委員会第18回会議において、「教育法」「高等教育法」を改定する決定を公示した。改正案で初めて教育公平を促進する事が法律の中で位置づけられた(「教育法」第11条)。そして教育腐敗・教育格差と密接に関連している教育詐欺(カンニング、偽卒業証書、学生募集詐欺)等に関する処罰を強化し、関連する個人、組織の刑事責任を追究することや教育部門の管理を問責

することを明確に定めた(「教育法」第 79, 80, 81 条参照)。「高等教育法」改定案では、特に高等教育管理体系に関連する規定を修正し、大学設立の審査機関や大学の学術審議機関及び情報公開等について明示した。

それ以外に、少数民族教育及び職業教育の重要性が提唱され、教育体系の改良・健全化を図る動きが見られている。2014 年 11 月に公表された「全国少数民族教育科学研究プラン(2014-2020)(原文「全国民族教育科研规划(2014-2020)」)と最近文部省が通達した「高等職業教育創新發展行動プラン(2015-2018 年)」(原文「高等职业教育创新发展行动计划(2015-2018 年)」)は今後少数民族教育及び職業教育の発展の要綱を示している。

III おわりに

中国教育新聞ネットの教育政策のデータベースを用いて、教育政策文献の内容を精査した上で、関連する統計結果により、本稿は最近 2 年間の中国中央政府が最も重要視される政策項目を 4 つに抽出して検討した。これらの政策は異なる政策目標を持っているが、一つの機能に共通している、それは教育腐敗の抑制及び教育格差の軽減である。近年中国において、学校での汚職事件が頻発している、大学の管理層の収賄や大学教授の横領事件、小中学校でのスポンサー費入学が目立っている⁹。これは教育に対する評価を急降下させるだけではなく、教育腐敗の直接結果は違法入学等を増加させ、教育資源は富有階層・権力階層に占有され、教育格差が一層拡大する。このため中国で最も重要な政府系新聞紙「人民日報」は 2013 年 12 月 19 日に「教育腐敗で未来をほころばせないで」(原文「莫让教育腐败噬咬未来」)という評論を掲載し、警鐘を鳴らした。これを背景に、2014, 15 年において中央政府は農村・貧困地域に対して、教育支援政策を継続的に推進すると同時に、教育運

営・管理体制の改革、入学・入試改革及び社会主義価値観教育にも力をいれ、教育腐敗による教育格差を制度改革及び思想教育両面で抑制しようとしている。

これらの政策措置により、中国教育格差問題は一定程度で解消され、教育公平に進展があると期待できる一方で、対症療法的な政策であると認めざるを得ない。なぜならば、格差問題の根底である教育財政負担制度と戸籍制度を根元から変更することには、いまだ至っていないからである。しかしこの二つの制度は中国社会を規定する最も基本的な制度であり、根底から改革すれば、中国社会も未曾有な変化を迎えるはずである。したがって、今後中国政府は教育格差の解消に向けて、どのような措置を取るのか注視する必要がある。

脚注*

¹愛知大学ICCS リサーチアシスタント

²「学校における中国共産党委員会の指導の下での校長責任制の維持及び改善の実施に関する意見」

<http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s7057/201402/163918.html>

(2015 年 9 月アクセス)

「义务教育学校管理标准(试行)」

http://info.jyb.cn/jyzck/201408/t20140807_593143.html(2015 年 9 月アクセス)

³「中共教育部党组关于印发《完善教育部机关党员干部密切联系群众的若干规定》的通知」

http://info.jyb.cn/jyzck/201405/t20140520_582420.html(2015 年 9 月アクセス)

「中共教育部党组关于学习贯彻习近平总书记六一重要讲话精神的通知」

http://info.jyb.cn/jyzck/201406/t20140604_584222.html(2015年9月アクセス)

「中共教育部党组关于认真组织学习《习近平总书记系列重要讲话读本》的通知」

http://info.jyb.cn/jyzck/201407/t20140710_589846.html(2015年9月アクセス)

「中共教育部党组关于学习贯彻习近平总书记教师节重要讲话精神的通知」

http://info.jyb.cn/jyzck/201409/t20140912_597697.html(2015年9月アクセス)

「教育部机关和直属单位建立健全惩治和预防腐败体系实施办法」

http://info.jyb.cn/jyzck/201410/t20141023_601961.html

(2015年9月アクセス)

4 この制度は2003年から試行された、中国大学入試制度の補助制度である。その目的は、特別な才能ある学生が大学入学試験の結果に影響を受けることなく、大学が特別の枠でこのような学生を確保する事である

5 「教育部关于印发《2016年全国硕士研究生招生工作管理规定》的通知」

http://info.jyb.cn/jyzck/201509/t20150911_636699.html(2015年10月アクセス)

「教育部办公厅关于做好2015年全国普通高校招生录取工作的通知」

http://info.jyb.cn/jyzck/201507/t20150708_629141.html(2015年10月アクセス)

「教育部办公厅关于做好2015年高中阶段学校招生工作的通知」

http://info.jyb.cn/jyzck/201505/t20150515_622442.html(2015年10月アクセス)

「教育部办公厅关于做好2015年招收攻读博士学位研究生工作的通知」

http://info.jyb.cn/jyzck/201504/t20150423_620018.html(2015年10月アクセス)

「教育部关于印发《2015年普通高等学校招生全国统一考试考务工作规定》的通知」

http://info.jyb.cn/jyzck/201503/t20150318_616273.html(2015年10月アクセス)

6 「关于印发全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件底线要求的通知」

http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/zhengcefabu/201408/t20140804_1121843.htm

(2015年10月アクセス)

「关于成立全国改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件领导小组及办公室的通知」

http://info.jyb.cn/jyzck/201410/t20141014_601080.html(2015年10月アクセス)

「关于开展农村义务教育学校基本办学条件专项督导的通知」

http://info.jyb.cn/jyzck/201404/t20140418_578643.html(2015年10月アクセス)

7 「关于做好2014年农村义务教育阶段学校教师特设岗位计划有关实施工作的通知」

<http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s6991/201403/165875.html>

(2015年10月アクセス)

「关于做好2014年“三区”人才支持计划教师专项计划有关工作的通知」

http://www.moe.edu.cn/s78/A09/A09_gggs/A09_sj_hj/201412/t20141223_182254.html

(2015年10月アクセス)

8 「关于做好2014年农村义务教育阶段学校教师特设岗位计划有关实施工作的通知」

<http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s6991/201403/165875.html>

(2015年10月アクセス)

「关于做好2014年“三区”人才支持计划教师专项计划有关工作的通知」

http://www.moe.edu.cn/s78/A09/A09_gggs/A09_sj_hj/201412/t20141223_182254.html

(2015年10月アクセス)

9 2013年中国トップレベルの大学中国人民大学、浙江大学、四川大学等の大学管理責任者が相次いで汚職により逮捕され、大学教授による横領

事件例えば浙江大学元教授陈英旭、北京郵電大学元教授宋茂强等が多発し、新聞に報道された。

***参考文献**

- [1] 姜英敏(2007)「中国—「社会主義労働者」とその変容」嶺井明子『世界のシティズンシップ教育—グローバル時代の国民／市民の育成』東信堂 pp20—29