

## 「都市と農村の教育一体化」政策に対する批判的見解

－ Z 氏への聞き取りを手掛かりに －

### A Critical View on the Policy for “Integration of Urban and Rural Education”

- Using the Interview with Professor Z as a Clue -

木山 徹哉

Tetsuya KIYAMA

#### 要約：

中国における「都市と農村の教育一体化」政策は、都市と農村や、各地域間、あるいは学校間の教育格差を是正し、義務教育の公平性や平等性の実現をめざすものであった。全国各地では多様なモデルが試行された。本稿は、或る研究者への聞き取りを手掛かりに、この政策に対する批判的見解についてまとめたものである。

主な批判的見解は二つある。第一に、この政策が都市と農村の教育の“標準化”、“無機質化”あるいは“農村教育の都市化”を志向するものであり、農村に生きる人間の生活に根差した教育を消滅させるものである。第二に、政策の対象となる農村は、都市に隣接する近郊農村地域に限定され、それ以外の地域は埒外におかれて、むしろ格差の拡大をもたらすものである。

キーワード：教育一体化／教育格差／都市化／農村教育

Keywords：Integration of Urban and Rural Education / Educational Gap / Urbanization / Rural Education

長野県立大学健康発達学部 教授

Professor, Faculty of Health and Human Development, The University of Nagano

## はじめに

本稿は、科学研究費の助成を受けた研究の成果の一部である。主題の「都市と農村の教育一体化」とは、「城郷教育一体化」の邦訳である。以下では、教育一体化と略称する。

中国では1986年に義務教育法が施行されて以来30年余が経過した。しかし今日においてもなお、発展した地域と未発展地域との、あるいは都市と農村との地域間教育格差が、また重点学校などの良質な学校と一般学校あるいは薄弱学校（教育資源が脆弱で教育力に劣る学校）との学校間の教育格差が存在している。また都市化の進展に伴って、都市部に流入する農民工子女等のいわゆる流動児童の就学や進学においても依然として不公平、不平等が存在する。こうした格差や不公平、不平等の背景には、戸籍制度（都市戸籍と農村戸籍の二元構造）及び教育財政システムの構造的欠陥や、教員養成制度及び教員配置システムなどの問題がある。教育一体化はこのような格差や不公平、不平等を是正する試みである。

教育一体化の具体相にふれるべく筆者は、2015～16年の2年間に亘って江蘇省塩城市の試みについて調査研究を行った。塩城市における研究成果は、2冊の報告書をすでに公表しているので、詳細についてはそれらを参照されたい<sup>1</sup>。本稿では、それらの研究成果を踏まえ、中国人研究者Z氏に対して実施した教育一体化に関する聞き取りの記録を主要な資料として、教育一体化政策に対する批判的見解を表明する先行研究を整理し、筆者の見解も述べることとする。

Z氏は、中国PS大学に所属し、貧困地域の学齢児童のWastageの問題や、女子の不就学問題などを研究課題として多様な活動を精力的に行っている。聞き取りは、2016年10月に中華女子学院において実施した。通訳は、方如偉（九州女子大学）である。

### 1. Z氏からの聞き取りの記録

#### (1) 教育一体化政策に対する基本的認識

国家のプロジェクトとしてハード面では一定の成果が見られる。しかし、それは基本的には都市部の優良な教育資源を農村に持って行って均衡を図る政策であり、問題も多いという認識である。

#### (2) 農村教育の現状把握

第一は、村の小学校が消滅していくこと。第二に、学校が鎮に集中するようになったこと<sup>2</sup>。第三に、教師の質保障の問題。この3点目の問題は最大の問題である。農村小学に元々在職している教師は旧来の教育観や教育内容・方法から脱しきれず、

いっぽう新たに農村小学に赴任してきた若手教師は、文化の違いに戸惑い、将来の生活の見通しに不安を感じる日常を送っている。若手教師にとって農村小学での教師生活は、単に待遇の問題だけではなく、彼らを取り巻く環境の問題も大きい。環境の問題とは、一つには教育活動の研修や授業研究などのネットワーク環境の不足ということである。他には、「留守児童」（保護者が農民工として都市部に出稼ぎに出ているために農村に残された児童）に対する生活指導を含めた多くのケアが必要とされるのが教師の日常であること、などである。

これらのことを踏まえて具体的な事例を示せば、河北省の農村小学を訪問した際に次のような状況が観察された。或る農村小学に5名の教師がいたが、その内の一人は元々地元にあった教師で年齢は50代であり、学前班（就学前クラス）を担当していた。これは、いわゆる旧来の農村教師で教育の質が低く、新しい授業内容や方法に対応できないため、このような措置をとる<sup>iii</sup>。残りの4名の教師は新しく着任した教師で、小学校の各学年の一学級をそれぞれ担任していた。中国は一般には教科担任制で、彼ら4名の教師もいずれかの教科を専門に担当するように養成されてきたが、ここでは全教科を担当しなければならなくなった（「全科教師」）。

### (3) 農村教師問題の把握

農村に赴任した教師は、学習指導のほかに多くの職務が課せられる。学校統廃合以来、寄宿制学校が増加したが、教師は寄宿生の生活指導に物心両面の労力を費やす。また、留守児童に対しては、いわゆる教師の「関愛」（ケア、思いやりなど）が求められ、それらの職務履行状況も教員評価の対象となる<sup>iv</sup>。さらに少数民族地区では、児童をまず就学させることから始めなければならず、教育や学校に対する保護者の認識（教育観や学校観）を改めるような働きかけも教師が担うことになっている。これらのことは、農村教師の疲弊する原因となっている。

若い教師が農村に赴任して、教育に対する新しい思想や教授法をはじめとして新たな風を吹き込んだことは確かであるが、そのいっぽうで、若い教師が農村の文化等彼らの教師生活を取り巻く環境とのズレに苦慮し、結局農村学校を離れ都市部に再就職するような状況も珍しくない<sup>v</sup>。

肖正徳らは、農村の初級中学教師の生活現実について調査を実施し、以下のような報告を行っている<sup>vi</sup>。

農村学校教師は編制上の量的不足、並びに教科（英語や芸術領域など）の担当者の不在など不安定な状況があり、教師の担当授業数は多い。加えて、教師自身の自学自習、生徒の課外補習指導、添削、学級担任の仕事等々、一日の仕事時間は多

い。また、農村初級中学教師の待遇の低さも明らかになった。彼らの月給は、2,000～3,000元が35.41%、3,000～4,000元が32.58%、4,000元以上が20.85%、2,000元に満たない者も11.19%いる。このため余暇活動については、「何もしない（「什麼都不干」）」（74.08%）、「テレビを視聴する」（60.34%）、「ネットを見る」（45.33%）などが多く選択されている。そのほか、彼らの職業幸福感指数は高くなく、生活満足度も低い、という結果が明らかになった。

#### (4) 農村教育の“都市化”

都市化の進展は、学校の配置に大きな変化を生じさせた。つまり、「学校布局調整」（学校統廃合）政策の下で、農村に散在している学校の統廃合を進め、学校が鎮や県域にほぼ集中するような状況にしてしまった。そのため、農村の教師が余剰となる事態が生じた。その後、学校統廃合の行き過ぎが問題視され、小規模学校や教学点を残すような動きも出てきているが、農村に残るこれらの小規模学校や教学点に都市の教育を持ち込むことは困難である。

私たち（Z氏ら）は、農村の文化資源を活かすような学校教育を設計しようとしたし、NGOと現地教師とでそうした教材を共同で作成して好評を得たが、当該地域の行政は都市部の教育を持ち込むという方針を崩さなかった。

今日進められている教育一体化は、政府主導であり、当該地域の生活や生産と密接に結びつくものではない。“標準化”された「一体化」や「均衡発展」に沿うように“上”から示され、それに基づいて学校や教師が評価される、その「圧力」は非常に強い。

#### (5) 教育一体化における「教育」や「学校」の評価

教育は確かに人間を解放するが、教育は教育を受ける人間の生活に結びつくものであるべきである。某氏（具体的人物は特定できなかった）は、教育一体化政策を好機として、特色ある農村教育を育てることを唱道している。つまり、農村に生きる人間の生活に結びつき、彼らを解放する教育を模索するということである。しかし、この教育が可視的な成果をどれだけ提示できるか。結局は児童の「成績」が成果として求められる。教師や学校は、そのことが評価される。

教育一体化は、結局は都市と農村との距離をもっと広げる結果になるのではないかと考える。

以上が、Z氏への聞き取りの主要な内容である。90分という限られた時間ではあったが、重要な視点が含まれていると考える。以下においては、その重要な視点について論述を加えることとする。

## 2. 都市化（「城鎮化」あるいは「城市化」）とは何か

Z氏が提示した重要事項について述べる前に、教育一体化の背景にある、今日の都市化の状況について基本的な理解を得ておきたい。

21世紀に入って以降10数年の間に、「郷村」（「県」の下行政単位、行政村）が急速に減少する。この減少は、主に3つのプロセスによるものと考えられる。一つは、複数の行政村が合併して一つの行政村となること、二つめは村民委員会組織を居民委員会組織に改めること、そして3つめは行政村を都市（「城市」）や地方町（「城鎮」）の小区あるいは大集中区に組み入れることである。これらのプロセスを通じて、中国社会は都市化を急速に遂げてきていると言われる。都市人口（「城鎮人口」）の数値も、これらのプロセスによって組み入れられた人口が加算されるということである。

このような都市化と歩調を合わせるように、農村を中心とした学校の統廃合（「学校布局調整」あるいは「撤点并校」）が進められていく。学校の統廃合は、「基礎教育の改革と発展に関する決定」（国務院、2001）によって開始され、「農村義務教育学校の配置調整の規範化に関する意見」（国務院辦公庁、2012）をもって終結したというふうと言われるが、湖南省では、2012年には農村小学が6,836校となり10年前の3分の2に減少し、農村初級中学は1,622校となり同じく3分の1近くが減少したと報告されている<sup>ix</sup>。同様の報告が各調査研究等によって示されている。もう一つ、王建の報告にもふれておこう<sup>x</sup>。

都市と農村の教育一体化を推進することは長期的なプロセスであり、そのプロセスにおいて重要なポイントは、都市の義務教育と農村のそれとの関係であり、“農村学校の衰退”を抑制することである。現在、地区によっては、農村義務教育の発展の方向を“都市化”として位置づけている。とりわけ都市化水準が低く教育格差の大きい状況下で、小中学校の統廃合によって都市化建設を推し進め大量の農村学校を統廃合することによって、教育一体化というものをひたすら農村教育の都市化へと一方向的なものに変質させている。このことが、都市において学校の超大規模化や学級人数の超過という現象を生じさせ、その一方で、へき地の農村の居住者には、教育の集中化が齎す特別の（余分な）交通費や食費、宿泊費（寄宿制学校など）を請け負わせて彼らの教育利益に損害を与えている。

## 3. 「城郷教育一体化」の「郷」とは何か

次に、「城郷教育一体化」の「郷」の意味について確認しておきたい。一般に「城郷一体化」の意味は「都市とその周辺の農村との一体化」と説明されている<sup>ix</sup>。「城

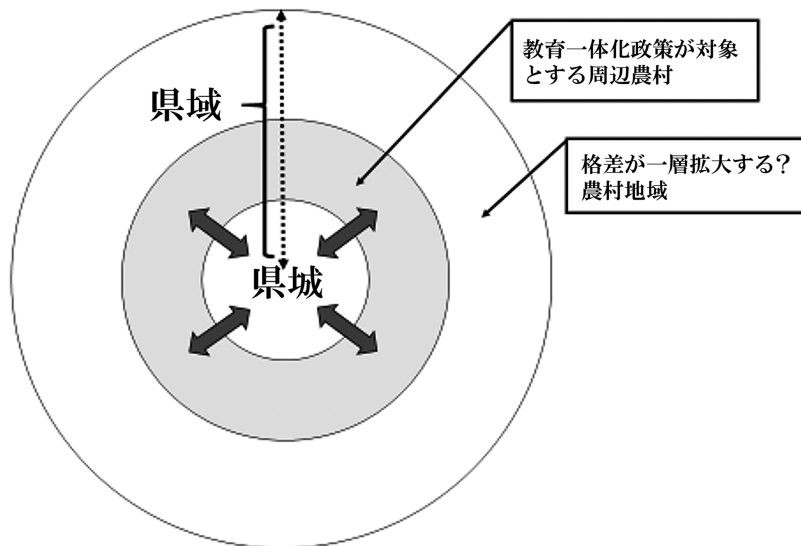


郷教育一体化」も同じ意味であるならば、「その周辺の農村」であるから、広大な農村地域をすべて含んでいるのではないということである。Z氏が調査研究対象とする貧困地域や農村地域、あるいは少数民族地域は、筆者が教育一体化政策を考える上で対象としてきた農村地域とは異なる、ということもZ氏が何度も強調していたのは、このような意味であることを改めて確認しておきたい。

教育一体化政策における「農村」が「都市周辺の農村」という意味であるということ踏まえて、次の趙茜・褚宏啓の論考を読めば、今日の「城鎮化」（都市化）における教育一体化の構造的な理解が多少なりとも進むのではないだろうか<sup>5</sup>。それは、「県城教育」と「県域教育」の相違を説明する箇所である。

県域教育は、県級行政区域内を範囲として、县城（县政府所在地、県都）を中心に、県内の地方町（郷鎮）や広大な農村を含む区域全体の教育を指し示す。一方、县城教育は県都（県の中心都市）の教育を意味し、県域教育の発展に対してモデルとなり先導する作用をもつ。・・・（中略）・・・農民が县城に住居を購入しているが、それは就業のためではなく我が子に县城の優良な教育資源を享受させることが目的なのである。当該地域のなかで相対的に優良な（教育環境を有する）县城において、教育は農村人口を惹きつける重要な要素となる。县城教育の発展は、城郷教育一体化の発展を推進するキーポイントである。・・・（中略）・・・現在、县城教育の発展はたいへん大きな教育人口圧力に直面している。学校が少なく、一学級当たりの

図表 - 1 县城、県域、及び周辺農村



児童生徒数が多く（「大班額」）、教師が不足し、経費も不足し、教育条件は改善が必要となっている、等々。（傍点は引用者）

図表-1は、県域、県域、並びにその中間に位置する県域の周辺農村を示す三つの同心円を描いている。上記の趙・褚の説明はこの図の中心円の部分（県域）の状況を示している。その周辺農村-この部分が新たに都市化されている-が城郷一体化の舞台である。そして外側の円が教育一体化政策の埒外におかれているかもしれない農村地域であり、今後都市との教育格差がさらに拡大する可能性が指摘される地域である。

また、上記引用のなかの「大班額」について若干の説明を加えておきたい。「班額」とは、一学級当たりの児童生徒数（学級編制）を指すが、大班額はその人数が多い状況を示す語である。20世紀の90年代から北京市、上海市、及び南京市などの都市を中心に少人数学級編制による教育（「小班化教育」）の動きが広がりつつあった。しかし近年、都市化による都市部-既述の県域とその周辺農村-への人口流入や出生数の増加などによって学齢児童生徒数の「高峰期」を迎えている。この学齢児童生徒を受け入れるだけの優良な教育資源が十分ではないため、比較的優良な教育資源をもつ学校を中心に児童生徒数が集中する事態となる。

教育一体化政策のもとで試みられている「集団化方式」と呼ばれるものがあるが、それは名校と呼ばれる優良校を核に一般校や薄弱校が“教育集団”を形成して、限られた優良な教育資源を共有し、相互に交流しつつ全体の質の向上をめざすものである<sup>xi</sup>。しかし、これらの教育集団に児童生徒が集まることも「大班額」の要因になっている。このような状況について、王淑芬・呉永軍は次のように報告している<sup>xii</sup>。

小班化教育は、江蘇、湖北、山東などの地においても（北京市と）類似の状況にあり、徐々にフェイドアウトして、「大班額」、「集団化」が基礎教育の“新常态”になってきている。例えば、南京は優良な教育資源の被覆率（「覆盖率」）を高めるために、教育局（教育行政機関）が名校の分校を開設-“弱校（薄弱校）”を名校に併合すること-する方法を採用し、2015年11月までに南京市で合計49校の名校分校を新設したが、それには名校が“弱校”21校を併合したものが含まれている。南京市教育局から伝えられるところによれば、2016年、南京の優良資源被覆率を90%に到達させなければならず、さらに名校と普通校の併合を進める。名校集団化の初志は、“上好学（良質の学校に就学させる）”という課題の解決であったが、それは一方で長年の努力によってめざしてきた小班化教育が影を潜める結果となった。

#### 4. 小規模学校の悲哀

次に、農村小規模学校についてふれておきたい。閔栄国の報告によれば、2014年現在陝西省には6,574校の完全小学（1学年から6学年まで全学年の学級が編制可能な学校）のうち、950校（14.45%）が在校生30人に満たない小規模学校であるという。また、在校生が240人に満たないものは69.34%という<sup>xiii</sup>。また、呉らの湖北省崇陽県での小規模学校を対象とした調査によると、小規模学校が抱える課題が以下のように示されている。①小規模学校は在校生20人前後の教学点<sup>xiv</sup>や60人前後の小学校が多く、複式学級がかなり多い。②小規模学校は施設・設備面で老朽化あるいは欠如の状況が普遍的にみられ、学校標準化（農村普通中小学建設標準）も進まず、教育活動を十分に保障できない。③教員養成及び配置の問題により、教員の流出が多くかつ補充が困難な状況にあり、小規模学校に留任している教員の教学能力は低く、高齢である<sup>xv</sup>。

「撤点并校」（学校の統廃合）についてはすでに述べたが、2012年には、それまで各地で急速かつ盲目的に実施された統廃合に対して事実上制止する政策が出された<sup>xvi</sup>。さきの図表-1の同心円の最も外側の地域に当たる農村地域の義務教育学校が激減して、鎮や県域に学校が集中することになり、「上学遠、上学難、上学貴」（就学及び通学が困難な状況）が生まれたため、農村地域の学校を存続・充実させる政策へと転換したのである。それが寄宿制学校の建設と農村小規模学校の適切な運営を重視する政策である。

ところが、上記の呉らの調査にも見られるように、農村小規模学校は農村地域に多く散在し、児童生徒数および教職員数が少なく、また教育施設・設備も十分ではないため、それぞれの学校が単独で運営するには困難なことも多い。統廃合政策の見直しにより農村小規模学校の存続のためにさまざまな対策が施されているが、このことに関連して趙・褚は次のように指摘している<sup>xvii</sup>。

農村小規模学校は分散化が著しいため管理が難しい。現在、各地では“中心校管理模式”を採用しているところが多く、その場合県級教育行政機関は直接管理していない。多くの教学点と村小学は独立の法人格を欠いており、当該地域の中心小学に依存し、教師を派遣されたり、公用経費の分配を受けたり、教育施設・設備の供給を受けたりしている。したがって、農村小規模学校と中心小学とは対等な関係ではなく、小規模学校の経費が抑制されたり（「被截留」）、優秀な教師が引き抜かれたり（「被抽離」）、教師の研修機会を奪われたりするような現象が普遍的にある。

以上の指摘から、今日農村小規模学校が置かれている不安定で困難な状況の一端



を理解することができるだろう。

もう一つ、教育一体化政策における農村小規模学校や教学点の位置づけに関連する事例にふれておきたい。それは、先にも引用した閩の調査報告で明らかにされていることである。

教育一体化が各々の地域でどの程度の成果を挙げているかを評価する基準として、「義務教育均衡発展工作評分表」（名称は各地で異なる）が作成されている。筆者の手元には、江蘇省塩城市城南新区の評価表があるが、それには、「入学機会」、「制度保障システム」、「教師陣」、「質の管理」という四つの大きな指標のもとにそれぞれいくつもの小指標が示され、それら指標に基づいて達成度を点数化する方式が採られている<sup>xviii</sup>。

この点数化による評価に際して、農村小規模学校や教学点が対象から除外されているという報告がある。県域における均衡発展（教育一体化）の成績をできるだけ高くするために、マイナス要素となる小規模学校や教学点が外されるのである。閩栄国は、陝西省教育庁の関連統計数値を用いて、2012年から2014年の間に、それぞれ404校、359校、439校の完全小学が教学点に統計上換えられていることを指摘している<sup>xix</sup>。

## 5. 農村教師の不足

既述の聞き取りのなかで、Z氏は、都市と農村の教育格差を考えると農村学校の教師が抱える問題は重要であることを強調した。その問題の一つとしてふれられた「全科教師」という言葉が意味するものは何か説明しよう。

中国の小学校においては、教科担任制（「分科教学」）が基本である。そのため教員養成においても、学生は在学期間に主たる一教科の教育内容・教育技術を習得して教育現場に赴任する。しかし卒業後農村小学に赴任した場合、複数の教科を担当せざるを得ない。一人の教員が複数の教科を担当することは「兼教現象」としてむしろ改善すべき事象とされていた。Z氏が指摘するように、教科担任制を前提として養成された教師が、赴任地（農村）で複数あるいは全教科の担当を強いられるのは確かにストレスであろう。

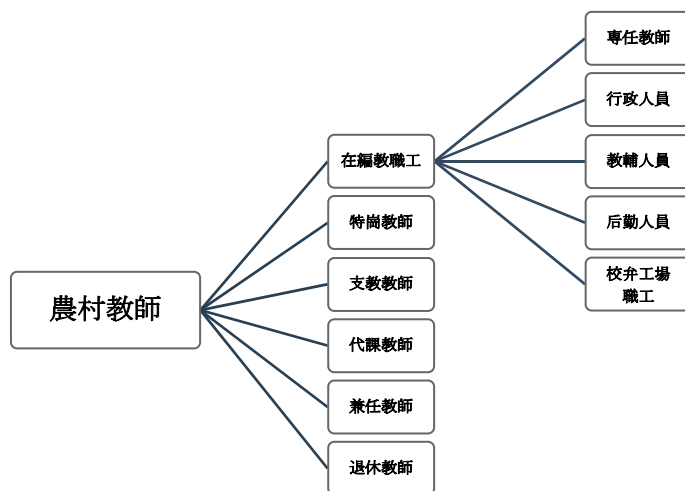
しかし、農村の小中学校では依然として教員配置に課題を抱えており、英語や芸術及び体育をはじめとして教員が不足する状況が続いている。この状況に対応するため、「農村義務教育学校の教師陣の建設を強力に推進することに関する意見」（教育部、2012）が示されたことにより、上記の特定教科担当の教師だけではなく全教

科を担当できる教師の養成を「定向委託培養」（学生募集と人材配置をリンクさせる入試・人材養成・就職システム）などの方法を活用して実施する動きが広がりつつある。肖其勇によれば、重慶市が農村小学校全科教師の養成を大学本科で実施することを2013年より開始したことを紹介しているが、この養成は「免費定向」（つまり、授業料無償で、卒業後は農村小学校に全科担当教師として赴任すること）で実施されているという<sup>xx</sup>。

次に、「農村地域で教師が余っている」というZ氏の説明について整理してみたい。Z氏は一方で、特定教科（英語や芸術関連教科など）の教師が絶対的に不足している、あるいは環境や文化の違いによってストレスを抱え異動や転職を希望し実際にもそのようにしている、などという状況を指摘する。そして他方では、都市化の進展や学校の統廃合などによって児童生徒が都市部（県城とその周辺）の学校に集中して、農村地域では教師が余っている、という。この一見矛盾するような内容はどうのように理解すればよいのだろうか。

この理解のために、まず「農村教師」とはどのような人たちか、確認しておかなければならない。「農村教師」という概念は、**図表-2**に示すように多くのものを含んでいる。**図表-2**のなかの「在職教職工」は、通常の教職員配置によって配置された教職員（「教職工」）であり、その「在職教職工」には、「専任教師」以下の教職員が含まれる。また、「在職教職工」に並ぶ「特崗教師」、「支教教師」などは、各学校あるいは当該地域の事情に応じて招聘・配置される教師である。特崗教師とは、「農村義務教育学校教師特設崗位計劃」（2006）によって採用された教師であ

図表-2 「農村教師」という語が含むもの



り、農村地区の義務教育学校の質向上のために文字通り特設された職位である。また「支教教師」は、義務教育の均衡的な発展を進めるために教師陣の力量の一定地域内（あるいは教育集団）における全体的底上げを目的として、発展途上の学校（農村学校）に派遣される優秀な教師のことである。

「農村教師」の概念を以上のように示したが、どの学校もそれらの人員をすべて配置しているわけではない。さきの三つの同心円図表-1でいえば一番外側の円、すなわち教育一体化政策の埒外におかれているかもしれない農村地区の学校は、むしろ「一校一教師」が多いと言われている。このような学校における正常な学校運営と教育実践を質的に保障するという点で、教師が絶対的に不足しているということである。その一方で、県城周辺の農村学校（中心円とその周辺の円）は、一定程度教職員を配置しているが、教育一体化政策の下で統廃合され、廃止された農村学校の教職員が余剰人員となるのである。この余剰人員については、既述の「后勤」への配置転換などのほか、「転崗教師」などと称される処遇がある。「転崗教師」とは、農村小中学校の余剰人員を農村幼稚園の普及のために活用することである。

農村教師の不足や編制の状況を表現することばとして「缺編」、「超編」、「虚編」、「擠編」、「占編」、「挪編」などがある<sup>xxi</sup>。「缺編」は、教師不足そのものの意味であるが、絶対数だけでなく特定の教科（芸術系、英語など）の担当が不足していることも含まれる。「超編」は逆に教員定数を超えた数が配置されている状況を言うが、この場合超過分の教師の待遇については低く抑えられるということである。また、「虚編」は、「空編」とも言うが、人事上は「枠」が設けられているが、実際には適任者がなく、ずっと空白のままの状態を指す。たとえば農村の学校でも英語の教師の枠は設けられているが、多くの学校で英語教師が不在で「枠」だけはあるという状態である。つまり、さきほどの「缺編」の状態で「枠」をそのまま放置しているということである。

「擠編」、「占編」、「挪編」はほぼ同様の状況を指すが、「擠」は“わり込む”、「占」は“占領する”、「挪」は“流用する”をそれぞれ意味する。「擠編」は、「擠占編制」とも言われ、「占編」と同じ意味で使われている。「占編」は、例えば、正規雇用している者が病気を口実に実際は商売に没頭するなどの個人的事情で長期に学校勤務を怠っている。しかし「編制」に組み入れられており給料はきちんともらっている。学校も編制定員を満たしているため、勤務意欲があっても能力も優れた候補者が他にいても採用できない。「占編」は、この状態を指している。さらに「挪編」は、これが一番多発するケースは、教育と直接関係ない他の機関が、たとえば権力とのコ

ネをバックに、農村の学校の定員枠を勝手に自分の枠に使用することである。

以上のような教師編制上の問題に対して、どのような改善策が考えられるか。劉善槐は次のような提案をしている<sup>xxii</sup>。第一に、各地区の財政能力に応じて、中央政府、省級及び県級の地方政府が人件費を分担するシステムをつくること。第二に、教師編制を教師対児童生徒比で一律に決定するのではなく、教科担当ごとの職務状況や生徒指導の実際に対応する編制指標を定めること、かつ機動性・融通性のある教師編制（研修、産休等に対応する）を導入すること。第三に、農村教師を供給するために“一專多能”の全科教師<sup>xxiii</sup>を養成すること、また師範学生の“后補償”つまり師範大学入学後の学費、住居費及び生活補助費のための銀行貸し付けを提供するとともに、農村学校就業後はその借財を政府が支払うなど負担を軽減すること。第四に、教師の待遇水準を向上させること。

農村教師陣の質を向上させるために特任教師（「特崗教師」）計画を継続実施しているが、辺鄙な農村地域の条件は悪く、生活も不便で、若い教師はその機会を放棄している。12省に亘る農村地区調査では、農村教師全体に占める特任教師の比率は5%に満たない。

また、劉らが調査をおこなった寄宿制学校では、8割以上の寄宿制学校には専任の生活指導教師（「生活教師」）を配置していないことが明らかにされている<sup>xxiv</sup>。なお、筆者が調査を実施した江蘇省塩城市の郭猛実験学校の寄宿舎（初級中学生対象）では、寮生の生活指導等については男性教師や女性スタッフ（教師ではない）が専任でいるほか、管理職や中堅教師が交替制で当直をしているが、心理相談等のケアは今後の課題であるという。

## 6. 教育一体化の評価

最後に、Z氏が提起した、教育一体化の評価がもつ問題性について述べよう。

各地で試みられる教育一体化が、どのような基準で評価されているか。このことについてZ氏は、“標準化”された「一体化」や「均衡発展」が評価基準として示されているが、それは実際のところは結局児童生徒の「成績」であると断じている。それによって、学校や教師が評価されるという。

筆者は、江蘇省塩城市城南新区の評価基準（「評定表」）に関する資料を入手した。その詳細については報告書に譲るが、主な内容は以下の通りである<sup>xxv</sup>。

「評定表」には、主たる指標として「入学機会」、「保障のしくみ」、「教師陣容」、「質と管理」の四つ項目が示され、それぞれの指標に下位指標が5～6項目があげられ

ている。「入学機会」は、いわゆる流動児童生徒（都市に流入する児童生徒）の就学機会の保障、留守児童への支援、障害のある児童生徒の就学保障、高級中学への進学率向上、就近入学の実施の5項目である。「保障のしくみ」は、義務教育の均衡発展を進める責任部署の明確化、並びに監督等のシステムの構築、義務教育財政システムの健全化、学校設置基準（「学校標準化建設計画」）など「標準化」の推進程度、農村学校への財政投入などである。また、「教師陣容」では、適正な給与制度の確立、教員配置及び児童生徒と教師の比率の適正化、教師の交流及び支教（農村小学や薄弱校への支援教師の派遣）の着実な実施、研修の実施などである。さらに、「質と管理」では、適切な教育課程設置及び実施、就学率の定着、児童生徒の健康保持、学習負担の軽減及び学力保障が指標となっている。以上の主たる指標と下位指標にそれぞれ配点が示されており、これらの指標に照らして、城南新区における義務教育の均衡発展の達成状況が示され、最後に得点が付されている。城南新区の均衡発展は、総合点97点という評定結果となっている。図表-3に、評定表の「教師陣容」（配点35点）の部分のみ示したが、城南新区の場合、ほぼ満点の34点である。このような城南新区の資料は、教育一体化に優秀な成果を収めている事例だからこそ、筆者に示されたということは否定できない。しかし、本稿でこれまで述べてきたZ氏の批判的見解や、先行研究が報告している各地の状況との間の大きすぎるとも言えるギャップはどのように解釈することが可能だろうか。

図表-3 城南新区均衡発展評定表（「教師陣容」部分）

主たる指標	下位指標	採点のポイント及び配点	城南新区の状況 並びに達成率	得点
教師陣容 (35点)	1. 職務成績に応じた給与制度を全面的に実施する。(5点)	県域内ですでに全面的実施している場合5点;大部分で実施している場合2点;実施していない0点。	城南新区は全面的にこの制度を実施している。義務教育段階の学校はこの給与制度に統一されており、財政から基準により支出され、学校は審査を実施する。	5
	2. 義務教育学校の教科担当教師の配置が合理的であり、教師-児童生徒比が省の定める標準(小学1:21、初級中学1:16)に適合している。(7点)	教師の配置が合理的である場合3点;配置が不合理で、音・体・美・情報の教科担当教師が配置されていない場合0点。	毎年教師の新採用時、あるいは系統内教師交流時には各学校の教科担当の需要を考慮し、教師の教科構成の適切性を確保している。	3



		<p>県域内の教師－児童生徒比が標準に適合している場合4点；適合しない場合、小学あるいは初級中学の教師－児童生徒比で児童生徒が1名増えるごとに1点を減じる。</p>	<p>全区で普通小学専任教師は201人、児童3,487人；普通初級中学専任教師81人、生徒587人。小学の教師－児童比1：17.35、初級中学の教師－生徒比1：7.25。</p>	4
	<p>3. 県域内義務教育学校の校長及び教師の効果的な定期交流制度、ならびに都市部（「城区」）の学校教師が農村学校に赴く「支教制度」を設ける。各学校にすべて県級以上の基幹教師を配置する。（8点）</p>	<p>県域内義務教育学校の校長及び教師の定期交流制度を定め効果的に実施しており、各年度の校長及び教師の交流の比率が10%以上の場合5点；交流の比率が10%未満の場合、1%下がるごとに1点を減じる。</p>	<p>都市と農村の教師交流及び集団内の教師交流を着実に組織・実施している。2016年10月現在、交流によって各学校に赴いている小中学校の校長及び教師は46人、全区教師の16.31%を占めている。そのうち、基幹教師は9人、交流の任職にある教師総数の20.45%を占める。</p>	5
		<p>都市の学校教師が農村学校に「支教」に赴く制度を設け、着実な効果を挙げている場合2点；制度はあるがその実施効果が不十分の場合1点；制度があるが未実施もしくは制度がない場合0点。</p>	<p>区直属の学校がリーダー校となって農村学校とペアを組み、定期的に支教を組織しており、着実な効果を挙げている。毎年新採用する教師は全員を農村学校に配置し、積極的に効果的な措置を採用して、教師が農村に根をおろし生涯教育に従事するよう奨励し、農村学校教師と都市学校教師の学歴、技能等の格差を縮小している。</p>	2
		<p>各学校にはすべて県レベル以上の基幹教師がいる場合1点；基幹教師のいない学校がある場合0点。</p>	<p>基幹教師の養成を強化しており、全区いずれの学校にも区レベル以上の基幹教師がいる。</p>	1
	<p>4. 教師の研修費を着実に確保し研修を強化しており、県レベル及び学校レベルの研修が着実な効果を挙げている。（7点）</p>	<p>教師研修特定経費として教師給与総額の1.5%を予算配分している場合4点；特定予算化しているが1.5%に達していない（1%以上）の場合2点；特定予算化していない場合0点。</p>	<p>教師研修費は特定支出・使用（「専款専用」）を実施しており、2012・2014年支出した教師研修経費はそれぞれ169.2万円、127.9万円、110万円で、すべて教師給与総額の</p>	4

		教師研修制度を完備し着実な成果を挙げている場合3点;制度はあるが成果は一般的である場合1-2点;成果あるいは制度がない場合0点。	1.5%に達している。 教師研修仕事を重視し、区レベル以上の研修と学校レベルの研修とを組み合わせている。全区の小中学校教師全員を対象とする研修項目方案を研究・作成して、それに基づいて実施しており、研修に着実な効果を挙げている。	3
	5. 専任教師のうち、県レベル以上の基幹教師が10%以上に達している。(8点)	専任教師のうち、県レベル以上の基幹教師が10%以上に達している場合8点;基幹教師の比率が10%に満たない場合、比率が10%より1%低くなるごとに1点を減じる。	専任教師のうち、区レベル以上の基幹教師は44人、比率は15.6%である。	8

現時点では、Z氏の批判的見解を補強する客観的な根拠について更に検討が必要であろう。また、筆者が調査した江蘇省塩城市に加え、その他の地域についても具体的事例を検証しなければならないだろう。ただ、推察可能なことは、教育一体化政策が及ぶ範囲は限定的であるということである。既述の「県域」と「県城」の違いの問題である。つまり、県城に近い、あるいは教育一体化の推進にとって比較的容易な条件を有する地域と、そこから排除され取り残された地域とが存在する。後者の地域では、小規模校や教学点が散在しているが、やがてそれらは統廃合の対象となるか、そのまま教育資源の脆弱な状況のまま残るかである。児童は、スクールバス等で統合された学校へ通学するか、寄宿制学校に入るか、場合によっては不就学を選択する。

## おわりに

冒頭にも記したように、本稿は3年前の聞き取りの記録を手掛かりにしている。それを今になって公表するのは些か躊躇したが、科学研究費の補助を受けた調査研究の最後の日程に急遽叶った貴重な機会の記録であるから、一定の体裁をもって公にすべきだと判断した。

## 【注】

- i 義務教育の均衡的な発展を対象として江蘇省塩城市で実施した調査研究の成果は、次の2冊の報告書にまとめている。木山徹哉ほか「江蘇省塩城市における『都市と農村の教育一体化』－教育集団方式による義務教育の格差是正の試み－」（秀文社印刷 2016）、木山徹哉ほか「江蘇省塩城市における『都市と農村の教育一体化』－城南新区の事例を中心に－」（秀文社印刷 2017）
- ii 撤点并校（School-Distribution-Adjustment）、つまり学校統廃合によって農村小学校（とりわけ小規模校）や教学点が廃止されていくことを指している。詳細については、拙著『中国義務教育関連用語集』第2~4集（2013、2014、2016）の「撤点并校」、「后撤点并校」、「学校布局調整」、「村弁小学」、「農村小規模学校」などの項目を参照。
- iii このような農村教師の処遇については、筆者が江蘇省塩城市において聞き取り調査を実施したときにも同様の説明を受けている。塩城市の第三小学校は、複数の旧農村小学を統廃合して開設した学校であるが、この学校には義務教育の質向上（都市と農村の教育一体化＝均衡発展）のため、新しい優秀な校長等が派遣されたが、旧農村小学の元校長も「校長」として配置されていた。元校長の立場は非常に複雑な感がある。ほかの事例としては、統廃合され新たに開設された学校の「后勤」（職員）に配属された元農村小学教師もいるという。
- iv 義務教育学校の教師の「績效工資」（Performance-based Pay、職務成績に基づく給与制度、あるいは人事考課）制度が2009年以降導入・実施され、教員評価の基準が各地で明文化され実施されるようになってきている。
- v 農村学校の教師不足を解消するために、2006年より「特崗教師計画」を実施したが、彼ら特崗教師も、Z氏の指摘するような教師生活のなかで疲弊する状況が報告されている。特崗教師の詳細については、木山ほか『中国義務教育関連用語集第4集』（前掲）の「特崗教師計画」の項を参照されたい。
- vi 肖正徳・邵晶晶「農村初中教師的閑暇生活境遇及閑暇教育路径」（『教育研究』2016-1）には、彼らが浙江省、河北省及び四川省で実施した「農村初中教師閑暇生活現状の問卷調査」及び聞き取り調査の分析結果が示されている。また、肖正徳「城鎮化進程中鄉村教師生存境遇與改善策略」（『中国教育学刊』2011-2）も参照されたい。
- vii 聶清徳・董澤芳「一個值得高度關注的問題：城鎮化背景下鄉村教育生態危機」（『復印報刊資料 中小學教育』2016-3）
- viii 王建「城鄉一体化義務教育發展戰略和機制 - 基于蘇州和成都的實踐模式研究」『教育研究』2016-6
- ix 愛知大学中日大辭典編纂所編『中日大辭典 第三版』（大修館書店、2010）
- x 趙茜・褚宏啓「新型城鎮化與教育空間布局優化」（『復印報刊資料 教育學』中国人民大学、2016-8）
- xi 教育集団の具体的事例については、木山徹哉ほか「江蘇省塩城市における『都市と農村の教育一体化』－教育集団方式による義務教育の格差是正の試み－」（2014-2016年度科研費基盤研究C課題番号26381107、2016年度研究成果報告書）を参照されたい。
- xii 王淑芬・吳永軍「小班化教育：是權宜之計、還是長久之策」（『復印報刊資料 中小學教育』中国人民大学、2016-10）
- xiii 閔栄国「資源配置水平與農村教學點校際規模的關係 - 基于陝西省調查數據的實証分析」（『復印報刊資料 中小學教育』2016-12）
- xiv Rural Teaching Points と一般に英訳される。農村の義務教育機関には、中心小学、完全小学、初

- 級小学、教学点があるが、そのうち教学点は最も規模が小さい。
- xv 呉亜林「農村小規模学校の困境與出路」(『中小学教育』2014 - 8)。なお、農村小規模学校の詳細については、拙著『中国義務教育関連用語集』第3集(前掲)の同項目等を参照されたい。
- xvi 「国务院辦公庁關於規範農村義務教育學校布局調整的意見」(2012)
- xvii 趙茜・褚宏啓「新型城鎮化與教育空間布局優化」(前掲)
- xviii 木山徹哉ほか「江蘇省塩城市における『都市と農村の教育一体化』-城南新区の事例を中心に」(2014 - 16年度科研費基盤研究C課題番号26381107、2016年度研究成果報告書(2))に原資料及び邦訳を掲載している。
- xix 閔栄国「资源配置水平與農村教学点校際規模的關係-基于陝西省調查数据的实证分析」前掲論文。
- xx 肖其勇「農村小学全科教師培養特質與發展模式」(『中国教育學刊』2014 - 3)
- xxi 農村学校における教師不足や編制問題については、主に以下の論考をまとめた。張海水「我国超大城市義務教育發展薄弱地区教師編制問題調查研究-以G市三地区為例」(『当代教育論壇』2017 - 6)、丁丹「農村小学教師超編問題與对策-基于重慶西北部4所農村小学的調查」(『重慶第二師範學院學報』2014 - 4)。その他にも、唐松林・聶英棟「超編與缺人:農村中小學師資隊伍建設面臨的一大難題」(『河北師範大學學報/教育科學版』2012 - 10)、楊挺・惠源「中小學教師編制管理制度的發展瓶頸與應對策略」(『中国教育學刊』2017 - 6)、金志峰ほか「編制約束下的中小學教師隊伍建設困境與政策改進策略」(『中国教育學刊』2017 - 7)、趙丹「教育均衡視角下農村教師资源配置的現實困境及改革对策-小規模和大規模学校的对比研究」(『中国教育學刊』2017 - 7)、劉善槐「我国農村教師編制結構優化研究」(『教育研究』2016 - 4)、李廷洲・薛二勇・趙丹丹「中小學教職工編制的政策分析與路径探析」(『教育研究』2016 - 2)。
- xxii 劉善槐「我国農村教師編制結構優化研究」(前掲論文)。
- xxiii ここでの「全科教師」は、やむなく担当せざるを得ないという(Z氏が述べた)消極的意味ではなく、学級担任制を視野に入れた積極的な教員養成を意味している。肖其勇「農村小学全科教師協同培養機制探索」(『中国教育學刊』2015 - 5)など参照。また、木山徹哉・賀曉星編著『中国義務教育関連用語集』第3集及び第4集において解説している。
- xxiv 劉善槐「我国農村教師編制結構優化研究」(前掲論文)。
- xxv 木山徹哉ほか「江蘇省塩城市における『都市と農村の教育一体化』-城南新区の事例を中心に-」(前掲書)

