

## 中国の幼稚園教師の資格、編制、及び待遇

－ 就学前教育振興政策下の状況 －

### The Qualification, Organization, and Salaries of Kindergarten Teachers in China

- The Current State under Three-year Action Plan for Preschool Education -

寺川 直樹<sup>i</sup>・木山 徹哉<sup>ii</sup>

Naoki TERAOKAWA, Tetsuya KIYAMA

#### 要約：

中国では現在、就学前教育の量的拡大と質的向上に向けて、関連法律法規の整備のほか、「学前教育三年行動計画」を中心とした就学前教育振興政策が進められている。「学前教育三年行動計画」はすでに第3期に入り成果も確認されるものの、依然として多くの課題が指摘されている。教育資源の不足あるいは不均衡、家庭经济への負担過重、教師資源の量的質的不足などである。

本稿は、これらの課題のうち教師資源に焦点をあて、中国における先行研究を主な資料として、幼稚園教師の資格制度や編制、並びに待遇の現状と課題について整理したものである。資格制度については、幼稚園教師の資格に必要な学歴条件が低いこと、小中学校教師資格が幼稚園教師資格にも適用されること、また編制については、編制標準の固定的な運用が現実の需要と不整合を来し教師資源配置の不均衡を助長していること、さらに待遇についても教員間や地域間に不合理な格差が存在することなどが確認された。

キーワード：「学前教育三年行動計画」／幼稚園教師／資格／編制／待遇

Keywords：Action Plan／Kindergarten Teachers／Qualification／  
Organization／Salaries

<sup>i</sup>／長野県立大学健康発達学部 助教

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

<sup>ii</sup>／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

## 1. 問題の所在

本稿は、中国でいま進行中の「学前教育三年行動計画」（以下、Action Plan と呼ぶ）と称される就学前教育振興政策下における教育保障の状況を明らかにするための研究活動の一部を構成する<sup>(1)</sup>。

Action Plan は、2010 年から今日まで 3 期（Phase）に亘って進められている。第 1 期は 2011～2013 年、第 2 期は 2014～2016 年、第 3 期は 2017～2019 年であり、2019 年 10 月現在、第 3 期 Action Plan が進行中である。Action Plan は、就学前教育の法整備とともに推進され、就学前教育の量的拡大と質の向上をめざして、財政投入等の物的保障や、教員養成及び教職員配置などの人的保障など拡充を図ってきており、一定の成果を挙げたことが評価されている。しかしその一方で、以下のような課題も指摘されている。

一つ目は、教育資源がなお需要に追いついていないことである。都市化が進展するなかで農村から都市への人口流入が常態化し、その流入の形態が“家族化”（保護者が子女を帯同する形態）の傾向を強く示すようになって十数年が経過している。近年では、その子女の低年齢化の傾向を示しており、さらには流入した都市で出生するケースも増加して乳児の比率も大きくなっている。加えて、2016 年から“全面二孩”政策（一人っ子政策の事実上の廃止）が開始され、今後の乳幼児数の増加が予測されている<sup>(2)</sup>。2017 年の幼稚園在園幼児数はすでに 4,656.42 万人で、このまま“全面二孩”政策が着実に進めば、2020 年には幼稚園教師（保育員も含む）の不足数は約 190 万人に及ぶとも言われている<sup>(3)</sup>。これら都市における農民工子女及び常住人口子女の就園や就学に対する需要にいかに対応していくかが問われている。

二つ目は、公的な財政投入は増加したが、家庭の教育費負担がなお過重なことである。例えば北京市では、2013 年に就学前教育の経費の 6 割ほどを行政が負担する措置を採用したが、残りは依然として家庭による負担であり、“入園は高価で難しい”（「入園貴、入園難」）という状況は十分に解消されていない。

三つ目は、教師の資質の向上が遅れていることと、教師（保育者）の地位と待遇が改善されていないことである。このため、既述の一つ目の課題への対応も遅れている。大学等の教師（保育者）養成の量的・質的充実を含め対応が待たれる。

これらの課題のうち、本稿では三つ目の教師資源に関する事項に絞り、Action Plan の下で幼稚園教師の資格、編制と配置、及び待遇に係る課題解決の現状を明らかにしたい。

## 2. 《中華人民共和国教師法》にみる幼稚園教師の資格等

教師の権利や義務、資格や任用、養成や研修、及び待遇などに関する基本的な法規は《中華人民共和国教師法》（1993、以下《教師法》と略称する）である。《教師法》が幼稚園教師に関して規定する内容を、まず見てみよう<sup>(4)</sup>。

《教師法》の「第九章 附則」の規定には、本法律の用語の意味が示されている。まず一つ目は「各級各類学校」についてであるが、これら学校とは、就学前教育（「学前教育」）、普通初等教育、普通中等教育、職業教育、普通高等教育、及び特殊教育、成人教育を実施する学校を指している。二つ目に、「その他教育機関」は、少年宮及び地方教研室<sup>(5)</sup>、視聴覚教育機関などを指している。三つ目に、「中小學教師」は、幼稚園、特殊教育機関、普通中小學、成人初等中等教育機関、職業中學及びその他教育機関の教師を指している。

これらの規定のなかで、就学前教育との関連で特に留意しておくべきことは、「中小學教師」には、幼稚園教師も含まれるということである。

教師の資格及び任用に関する規定から見てみよう。《教師法》の第三章には教師の「資格と任用」が定められているが、まず第十条で、「国家は教師資格制度を実行する」ことが明記され、その資格として、「中国公民で憲法および法律を遵守し、教育事業を愛し、良好な思想品德を有し、本法律が定める学歴を有するか国家の教師資格試験に合格をして、教育教学能力があると認定された者は、教師資格を取得することができる」ことが定められている。これをうけて第十一条では、教師資格に要する学歴を定めているが、幼稚園教師の資格は、「幼兒師範學校卒業以上の学歴」が必要とされている。しかしそれ以上の具体的かつ詳細な定めはない。

また、教師資格の認定については、「中小學教師」資格と一括りにして、県級以上の地方人民政府の教育行政部門（教育局など）が行うものと定められている（第十三条）。そして認定の基準となるものは、《教師法》制定に20年ほど遅れて公布された《幼稚園教師專業標準》（2012、以下《專業標準》）である。《專業標準》は、その冒頭で記されているように、《教師法》に基づいて制定された。主な内容は、幼稚園教師の専門性に求められる「基本理念」と「基本内容」、それに加えて「実施建議」（本標準を実施する際の行政機関や養成校、幼稚園や教師自身に対する要求事項）である。

幼稚園教師は、この《專業標準》によって教師資格の具体性を与えられ、専門性に対する認識も徐々に広がっていくものと期待される。しかし一方で、資格の具体性あるいは専門性を実質的に保障する人材養成（教師養成）についてはまだ課題が

残る。《專業標準》の「実施建議」では、各級教育行政部門に向けて教師教育改革の推進を強調し幼稚園教師の養成及び研修の質を継続的に向上させることが求められている。そして、同じく「実施建議」で幼稚園教師教育を行う院校（高等教育機関）に対しては、《專業標準》に基づいて養成を行うこと、幼稚園教師の職業特性を重視して、就学前教育の学科及び専攻を強化すること、養成計画案をしっかりと作成すること、養成のための教育課程を科学的に設置すること、教育方法改革を進めること、職業道德の教育を重視すること、教育実習を重視すること、以上のような要請を行なっている。

### 3. 幼稚園教師資格の課題

幼稚園教師の資格に関する具体的規定は現在《專業標準》に定められている。《專業標準》の冒頭には、幼稚園教師が専門職であることが明記され、それゆえ幼稚園教師には「厳格な養成と研修訓練（「培養與培訓」）を通して、良好な職業道德を持ち、系統的な専門知識及び技能を獲得すること」が求められている。

《專業標準》が幼稚園教師に求める資質は、「專業理念と教師道德」、「專業知識」、「專業能力」の三つの次元と14の領域、62の項目が「基本内容」として示されている。ここでは、潘黎らの論考を通して、幼稚園教師資格が抱える課題について整理しておきたい<sup>(6)</sup>。

潘黎らは、教師資格制度には今なお多くの課題が存在していると指摘する。主な課題としては、資格申請者に対する学歴要求が低いこと、資格が一方通行的に下位の学校段階に通用する（「資格単向下位融通」）こと、証書の種類が簡素であること、地方適用性が少ないこと、師範生が教師資格を簡単に取得できること、非師範生の試験科目及び教育実践能力試験が全面的ではないこと、などを挙げている。これらの課題の詳細については、潘黎らの論考の抄訳を中心に以下に整理してみよう。

#### (1) 資格申請するための学歴条件が低すぎる

現行の《中華人民共和國教師法》（1993）では、幼稚園教師資格を取得するには、幼兒師範學校卒業以上の学歴を取得すべきことが定められている。因みに、小学教師は中等師範學校卒業以上、初級中學教師、初級職業學校文化課及び專業課の教師は、高等師範專科學校あるいはその他大學專科卒業以上、……（省略）。上記の幼兒師範學校は、中等教育段階の学歴を意味する。

#### (2) 資格が一方通行的に下位の学校段階に通用すること

《教師資格條例》の第5条には次のような規定がある。教師資格を取得した公民

は、当該の学校段階及びそれに先行する段階の各類学校とその他の教育機関において教師を担当することができる。・・・(中略)・・・これは、高級中学教師の資格を取得した教師は初中で教えること、初中は小学で、小学は幼稚園で教えることができることを意味している。・・・(中略)・・・小学あるいは中学の教師資格を持っていても必ずしも幼稚園の教育の任に堪えうるとは限らない。(傍点は引用者)

### (3) 資格証の種類が簡単であること

教師資格は、幼稚園教師資格、小学教師資格、初級中学教師資格、高級中学教師資格、中等職業学校教師資格、中等職業学校実習教師資格、及び高等学校教師資格の七種に分けられる。これらの教師資格の区分が簡素で、学校や学科による細分がなく、教師資格の適用範囲規定が曖昧模糊としている。

### (4) 全国統一と地方適応の間に矛盾があること

中国の教師資格試験は現在、省を単位として実施されている。《教師資格条例》第16条では、教師資格証は全国範囲で適用することが定められているが、この規定は、教育が相対的に遅れている省（資格取得が比較的易しい省）で取得した教師資格証が教育が発達した省（競争率が高く難しい省）においても適用可能なことを意味している。近年、省を跨いで資格試験を受験するという現象が大量に起こっている。一律に全国統一の試験を実施すれば、同一標準を採用して教師資格を認定できるが、各地区の教育の発展が不均衡な現状では、この方法も適切とは言えない。

### (5) 師範生は容易に認定され、非師範生の試験科目設置は不十分であること

《教師資格条例実施辦法》第16条では、各級各類学校の師範教育専攻を卒業した者は、学校所在地もしくは戸籍所在地の教職に就くために認定機関に直接申請して教師資格が認められることが定められている。これは、師範教育専攻の卒業生が教師資格試験を受けずに直接資格認定を申請できるということであり、教師資格試験は教職に従事しようとする非師範系の卒業生のために設置されたものということになる。しかも、教師資格試験そのものが専ら非師範系専攻の卒業生の“補課式”（教職関連教科を補う）試験になってしまい、教育学や心理学、普通語の試験に合格し、併せて簡単な口述試験を通過すれば教師資格を取得できるようになっている。師範生に対しては簡単な認定、そして非師範生に対しては不十分な認定試験という現在の教師資格認定制度は、教師の専門性の発展にとって百害あって一利なしである。

### (6) 教育実践能力の審査が不足していること

中国の師範教育専攻の学生の教育実習期間は6～8週しかない。短い実習しか経験しない多くの師範教育専攻の卒業生は、教職に就いた後も当該の学校は補導教師

を配置する必要がある。また師範教育を専攻としない卒業生は、一度の授業実施試験と面接試験を通過すれば就業可ということになっている。

以上、潘黎らが指摘する課題についての抄訳である。このような課題に対してどのような解決策が考えられるか。例えば、幼稚園教師を含めた教師資格に対して要求する学歴をもっと高くすることが当然挙げられる。これも潘黎らの論考を拝借しよう。

現行の教師専門標準は中小及び幼稚園教師の学歴に対して具体的な要求は示していないが、専門知識及び専門能力の領域の基本要求を見ると、教師資格に必要な学歴要求を向上させることはすでに大方の趨勢となっている。2011年湖北と浙江を実験拠点として実施された全国教師資格認定の応募条件は著しく高くなっている。具体的には、大学卒業年次の在学生だけが応募できること、かつ幼稚園と小学校教師は大学専科以上の学歴をもち、初級中学、高級中学の教師は大学本科以上の学歴をもたなければならない。教育部は、中学、小学及び幼稚園の教師専門標準をそれぞれ制定公布したが、その中で、各級各級の教師は異なる専門職者であり、異なる専門標準をもつべきことを明示している。

資格条件としての学歴を高くすること以外では、以下のような解決策が示されているが、ここでは項目だけを示すにとどめて詳細には触れない。

- i) 中学教師資格は“分科(教科別)”化し、小学及び幼児教師資格は“全科”化する。
- ii) 全国統一と地方適用の矛盾を解決するため、“全国統一試験を実施し、省ごとに認定する”方式など検討する。
- iii) 認定試験は専門性を担保する科目と内容について遍く実施し、認定の要求を高くする。
- iv) 教師資格認定における教育実践能力の審査を増やす。

#### 4. 教師の配置

教師の編制及び配置について検討しよう。教師の配置に関する規定は、《幼稚園教職員配置標準》(教育部、2013)に定められている。主な内容は、幼稚園に配置する教職員の職種とその配置数である。

張根健らは、Action Planの2期(Phase)実施以降の時点を捉えて幼稚園教師の配置に係る問題について論考を公表している<sup>(7)</sup>。張らは冒頭で、次のように述べている。

就学前教育 Action Plan を実施することによって、幼稚園教師の数は著しく増加

し、質も明らかに改善された。しかし、教師の配置数はなお不足しており、学歴もまだ低く、教師の資質も目標に達しておらず、構造的な不合理が依然として目立つ。・・・(中略)・・・単一の配置標準を用いてすべての幼稚園に教師を配置するのは、施策の目的を達成するどころか、負の影響をもたらす可能性すらある。・・・(中略)・・・各園で教師の必要数を算出する場合、単に画一的に配置標準に拠ってはならない。各級各類<sup>(8)</sup>の幼稚園がさまざまな制約要因の影響を受けて教師資源のニーズの違いを示していることを考慮しなければ、教師資源の配置が盲目的になり、合理的計画に影響を与える (下線は引用者)。

ここで張らが強調していることは、配置標準(幼稚園教職員配置標準)に則って一律に教職員を配置するのではなく、各地区や都市と農村の、あるいはまた各幼稚園の特性や事情を考慮して、それぞれがもつ教職員配置のニーズに対応した教員の配置が必要だということである。それを張らは、“配置標準”に対置して“分類施策”<sup>(9)</sup>と称している。各幼稚園の現実的なニーズは、歴史的・社会的に蓄積された多様な事情ゆえの個別の制約を背景に持っているため、現実の制約に応じて“いま”必要な有効なニーズと手当を客観的な分析を通して探し当てなければならない、と主張している。

幼稚園教師の編制について具体相を示すような資料は、残念ながら今のところ入手できているものは少ない。したがって、上記の張らの論考に加えて、ここでは義務教育段階の教師編制の問題について言及した鄔志輝らの論考を用いて、幼稚園教師の編制の状況を推量してみたい<sup>(10)</sup>。

都市化に伴い、農村地区の学齢人口が都市に流入して、都市の学校は押し合いへし合いの状況を呈し、一方農村の学校は過疎化した。都市の学校は教師が不足する状況となり、農村の学校は表面的には教師余剰になった。しかし、義務教育学校の教師編制は、一般的には各レベルの編制部門(中央、省、市及び県の各レベル)いづれも、当該管轄区に戸籍を有する学齢人口を基数として、教師と児童生徒の比率標準に基づいて教師編制総数を確定している。この教師編制の総数のコントロールと区県の統一的計画という枠の下で、教師編制の供給は大きな矛盾に直面している。この矛盾の状況を具体的に表現している次の蘇州市某区についての説明はわかり易い(原論考においても「某区」となっている)。

2016年9月、義務教育段階に就学する流動子女は新たに7,000余名増加し、編制標準に従って配置する必要がある教師は426人であった。ところが教師編制総数のコントロールを受けて、教育局は十分な教師数を配置できず、学校は教師が足りな

いまま授業を開始するという異常な状況を迎え、臨時採用教師や代課教師を採用して授業を行わざるを得なくなった。・・・(中略)・・・統計によれば、2017年全国の小学校の教職員と児童数の比率の平均は1：16.98で、国家の標準1：19から計算すると、小学校の教職員は全国で33.28万人編制超過になる<sup>(11)</sup>。しかし事實は、全国で教師が不足して16.58万人の代課教師を雇用せざるを得ない状況であった。・・・(中略)・・・現在、我国の都市化の背景下で直面している教師編制供給問題は、本質においては学齢人口の流動性と教師編制の地域固定制との間の矛盾という問題である。

鄔志輝らは、以上のように教師編制における需要と供給の不均衡を捉えて、不均衡の要因を指摘するとともに改善に向けた提案を行っている。

2014年《都市と農村の小中学校教職員編制標準を統一することに関する通知》(以下、《通知》と略称する)が教育部、財政部等の共同で公布された。この通知は主に四つの重要な内容を含んでいるという。第一に、都市と農村の小中学校教職員の編制標準を統一したこと。第二に、公的財政支出によって雇用する教職員の削減政策を厳格に執行すること、したがって小中学校の教職員総数を抑制すること。第三に、農村遠隔地(僻地)に適切に傾斜配分する政策を実行すること。第四に、職員や補助員等の人員(「非教学人員」)を抑制し、そのサービスを「政府購買服務」の方式によって代替すること。一見すると、このような政策は農村学校にとって有利であるように見えるが、実際には、この政策は教職員総数の抑制措置が全体に影響し、上記第三の傾斜配分や、第四の公共サービスの民間委託などは、見せかけで実体がなく(「鏡中花、水中月」、絵に描いた餅(「画中餅、紙上兵」)であるとする。

《通知》の重要な内容を、見せかけで実体がなく、絵に描いた餅とまで酷評するのはなぜだろうか。鄔志輝らは、現状の教師編制の管理体制そのものに課題があり、それゆえ難題であると指摘する。

また鄔志輝らは、「教師は学校の教師であり、教育システムの教師ではない」(「教師是学校的教師、而不是教育系統的教師」という表現を用いている。編制部門の査定を経て編制に組み入れられ雇用された教師(「帯編教師」とその教師が所属する公立学校はセット(「捆绑体」となる、換言すれば、学校と教師は一体的であるということである。また、「教師編制は、終身性(終身雇用)という特徴をもつ」と述べ、いったん教師として雇用されれば、“鉄飯碗”、あるいは“吃皇粮”的“公家人”、つまり食いはぐれがない、あるいはお上の禄を食む公人という安定的な地位を得る、と指摘している。これは、老齢な教師が教職を手放さず若年教師が雇用



されにくいという現実を指している。これらが教師の新たな雇用や区域間の人事異動を妨げている体制を形成しているということである。さらに鄔志輝らは、編制のほとんどは児童生徒数のみに基づいて算出されており、職場の各職責や教員構成など実際の運営上のニーズに配慮したものではない、ということも指摘している。

《通知》に示された教師編制の削減という圧力に直面して、一部の地区では、実際の教師編制に困難を来し、やむなく地方政府主導で、地方財政負担による“編外用師”（つまり、編制外教師）改革を進めた。しかし、この“改革”は本来の改革を意味するものではなく、とにかく教師不足の状況を脱する応急手当として各地で臨時雇用教師や代課教師が雇用されたことは、すでに前述したとおりである。

さて、鄔志輝らのいう“改革”としての編制外教師の雇用については、全国でいくつかのモデルが模索され、それには大要四つの類型があるという。

第一は、政府が直接民間に公共サービスを委託して教職を採用する方式（「政府直接購買教師服務模式」）である。

それは、編制標準外で配置される教師を、政府の公共サービスを民間に委託する方式で採用することを指す。教師編制標準により配置された教師（「帯編教師」と称する）と異なる点は、一つは政府が直接契約を結び給与等を支給すること、二つ目は契約期間が1年あるいは3年など一律ではなく職の不安定性が否定できないこと、三つ目は給与等については実質上格差があること、などである。

第二は、教師人材派遣モデル（「教師勞務派遣模式」）と呼ばれるものである。

政府直接購買教師服務の一種であり、その特殊形式と言われる。政府間接購買教師服務とも言える。具体的には、まず教育部門（教育行政機関、教育局）が入札募集と応募という競争的方式を用いて人材派遣のノウハウを有する企業を選択する、その後落札した企業に教師職に該当する人材の採用を委託する、そこで採用された人材を人材派遣企業から教育部門に派遣する。このモデルは広東省などの一部の地区で実施されている。既述の直接購買教師服務と異なる点は、一つは上記のように政府が「直接」招聘するか企業を通して「間接」的に雇用するかということ、二つ目は派遣教師の福利厚生は教育部門が定めるが、その福利厚生の実施は企業が請け負うこと、三つ目は政府の投入コストが軽減されること、などである。因みに、この派遣教師の給与は帯編教師の60%～70%であるという。

第三は、教師招聘モデル（「教師聘用制模式」）と呼ばれるものである。

「教師年金制模式」とも称される。編制外の教師を教育部門が募集し、雇用の契約を結ぶ方式。募集及び雇用の手順としては、まず公開募集、審査、試験、身体検

査、採用候補名の公示、そして契約ということである。この方式は、山東省や江蘇省のいくつかの地区で実施されている。この方式で採用された教師は、3年ごとに教育部門と雇用契約を行う必要がある。教師の管理主体は教育行政部門であり、給与標準（「薪資水平」）や職称評定などは帯編教師と同等の待遇である。以前の教育部門は小中学校教師の管理に対しては全く権限を有していなかったが、このモデルは、旧来の管理モデル、すなわち前述の学校と教師の一体化を打破する可能性をもつ。

第四は「兩自一包」模式である。

直訳すれば、二つの“自”と一つの“包”であるが、それは教師の採用等に関して各学校が自主的な管理を行い、自ら募集・採用を行い、経費を自ら引き受ける（「包干」）という意味である。毎年5月～7月に至る時期に、実験公立学校では自らの発展のためのニーズに依拠して、教師の雇用計画を定め教育局に報告する。審査・了承を経て、学校は自主招聘を実施する。これによって採用される教師は、最終的に労働契約に署名することによって学校との間に雇用関係を結ぶことになるが、給与面では、定員枠内で採用された教師と比較すると20～50%高いが、具体的には各学校によって定められる。

鄔志輝らは続いて、以上の四類型に代表されるような編制外教師の雇用政策のメリットとデメリットについて整理し、それを踏まえて管理体制に関する提案を行っている。その提案の主な内容は以下の通りである。

一つ目は、省レベルの政府が主導して、各部門（教育、財政、人社、編制など）が、都市化、全面二孩政策、新カリキュラム改革などによる現実のニーズを総合的に検討し対応できるような体制をつくること。二つ目は、教師編制を省域内で調整可能なシステムをつくり、学齢児童数と編制数の不均衡を都市と農村間や区域間でやり繰りできるようにすること、などである。

以上、鄔志輝らの論考に基づいて義務教育段階の教師編制の問題を長々と述べてきたが、幼稚園教師の編制についても、管見の限りでは同様の課題を指摘することができるのではないかと推量する。

## 5. 教師の待遇

現在、就学前教育の発展のためのいっそう着実な法的保障を志向して、新たな、そして独自の立法措置が進行している。その立法措置の必要性や方向性について考究している龐麗娟らの論考では、教師の待遇に関する立法の課題を次のように述べ

ている<sup>(12)</sup>。

就学前教師が小中学校教師と同じく国家の公共教育の職能を担えるように、小中学校教師と同等の政治的、経済的及び社会的地位を有することを明確にし、基本給与や医療養老失業保険等の待遇、そして専門性発展への権利が保障されなければならない。

上記の引用部分は Action Plan の第3期における記述である。つまり、Action Plan の終盤に差し掛かる時期においてなお、就学前教師の地位及び待遇の改善が儘ならない状況であることが推察される。就学前教育の発展及び質の向上を支える重要なことの一つは、教師陣容の安定的供給と維持及び質の向上であることは言を俟たない。教師陣容の充実にとって、教師の待遇改善は喫緊の課題である。それは具体的には、教師の給与の改善であり、社会保険や住居、あるいはまた安全で安定的な労働環境などに対する補償であり、研修機会や職務（職称）制度など専門性の発展への保障である。教師の地位及び待遇の改善については、すでに《国家の中長期教育改革及び発展規劃綱要》（2010、以下《規劃綱要》と略称する）や《就学前教育の当面の発展に関する国务院の若干の意見》（2010、以下《国十条》と略称する）に示されている。《規劃綱要》では、第十七章「教師陣容の建設を強化する」において次のような記述が見られる<sup>(13)</sup>。

教師の平均給与（「工資」）は国家公務員の平均給与水準を下回らないことを法により保障し、かつ徐々に高くする。教師の業績給与（制度）を実行する。長期に亘って農村の基層部や辛苦を伴う辺境地区において教職にある者に対しては、給与や職務等の方面において傾斜的な政策を実施し、手当（「津貼補貼」）標準を確立する。

また、《国十条》でも「三、さまざまな方法で幼児教師陣容の建設を強化する」の部分で、法の下に幼児教師の地位と待遇を確立することを改めて強調している<sup>(14)</sup>。

ここでは幼稚園教師の給与を中心に上げる。ただ、上記の《規劃綱要》及び《国十条》の基本的な方針に基づいて幼稚園教師の給与改善を具体化するような政策や実践を示すような資料はいまのところ手元にない。したがって、中小学教師の給与に関する資料からある程度現状や課題を推察することにしたい。以下その点について述べておこう。

一般に労働者の給与は、基本給（「基本工資」）、業績給（「績效工資」、Performance-based Pay）、並びに補助給与（「輔助工資」）から構成される。教師の給与も基本的にはこれと同様と考えられる。基本給は、職務、職位、勤続年数（「教齡」）などに基づいて定まる。業績給は、業績（職務成績）に対する審査に基づいて定まる。そ

して補助給与は、一つは奨励金であり、二つ目は特殊業務に対して、あるいは辛苦を伴う労働条件および環境に対して支給される手当（「津貼」）、三つ目は住居や通勤や物価変動に対応して支給される手当（「補貼」）、四つ目は保険や研修や有給休暇（「带薪假」）など直接金銭による支給ではない福利厚生（「福利」）である。

以上のように、教師の基本給、業績給及び補助給与の総額が一般に教師の給与（「工資」）と言われるが、教師の給与は現在もなお他の業種よりも低いという指摘が続いている。また、同じ教職にあっても都市と農村、あるいは地域間で格差があるという指摘もある。さらに、幼稚園教師は小学校以上の教師と比べて低いという報告もある。重慶市 K 区の幼稚園教師の待遇について調査検討した蔣宗珍らによれば、幼稚園教師の収入水準は重慶市の教師の平均収入に比べてはるかに低いという<sup>(15)</sup>。また、幼児教師のなかでも職称等によって差があり、張根健らの統計においても、在編教師の毎月の給与収入を 5,000 元、非編教師のそれを 1,000 元、1,500 元、2,500 元、3,500 元の四等級と想定して処理している<sup>(16)</sup>。

給与の格差については近年、次のような調査結果も報告されている。データとして少々古く、かつ義務教育学校の教師を主たる対象としたものであるが、教師の給与の現実を考える上で参考になるので、少々細かな内容であるが紹介しておこう<sup>(17)</sup>。

鄔志輝らの分析によれば、しばしば指摘される都市と農村の教師給与の差は、基本給の差というよりは、むしろ補助給与の格差によるものであるとして、地方政府が実施する農村教師の手当に関する政策には、以下に示すような特徴－格差を生じさせる要因－があることを指摘している。

第一は実施の範囲である。“農村教師”の概念には“大農村”と“小農村”の二つがあるが、前者は、行政区画を標準とした“県域内のすべての学校教師を農村教師”とするものであり、後者は、城市、県鎮、農村の三分に基づいて“郷以下の学校教師を農村教師”とするもので、その場合、城市及び県鎮学校の教師は城鎮教師と総称される。このような概念の違いは、各地方政府の手当に関する政策実施の範囲を左右する。鄔志輝らの分析では、農村教師を“郷以下”とする政府は、約 38%、“郷鎮以下”とする政府は約 34%、“県域内のすべての学校”とする政府は約 12%、そして明確でない政府は 15%である。

第二は手当の対象である。農村教師の身分は複雑で、「在編教職員」、退職教師（「退休教師」）、「特崗教師」、「支教教師」、「代課教師」、「兼任教師」など多様である。在編教職員と言っても、それには専任教師、管理職員、教育補助員、事務職員、学校直営（「校辦」）工場及び農場の職員などが含まれる。これを勘案すると、農村教

師手当は誰に支給されるのか、対象を明確にしなければ現状分析ができない。実施対象を“在編在崗農村教職員”としている地方政府が最も多く、約78%を占めている。また、“在編在崗農村専任教師”としている政府は約7%、実施対象を明確に説明していない政府は約13%あった。

実は農村教師に限らず、義務教育学校や幼稚園教師の身分も多様である。張根健らは、幼稚園教師として一つに括られる身分には、給与や社会保障及び福利厚生等の待遇条件の違いによって、「事業編制」、「合同編制」、「代課教師」という三つがあることを述べている。事業編制とは、教職員の編制基準である《幼稚園教職工配備標準》に基づいて雇用（編制）された、いわば正規の教師であり「在編教師」と言われる。「合同編制」とは編制外で雇用契約された教師で「非在編教師」（off-staff teachers）または「非編教師」、あるいは「不在編教師」、「編外聘用教師」などと言われる。「代課教師」は、「在編教師」以外で雇用された教師という意味では「非在編教師」に含まれるが、「代課教師」は学歴等教職に就業する資格を有しておらず、多くが教師資格証書を取得していない。

さて第三は、発給標準である。《<辛苦を伴う辺境地区の手当制度を完備する実施方案>の通知》（2006、人事部、財政部）が公布されて以降、当該の労働者（教師）は辺境の程度を類別化（等級化）している“類”に応じて手当が支給されるようになったが、支給額は当該地の公務員よりかなり低いレベルに抑えられている。

第四は、第三の辺境の程度の類別化の基準が曖昧なことである。“辛苦を伴う辺境地区”の程度によって手当を支給する場合、その程度を類別化する基準が重要であるが、多くの地区では、“山区”、“辛苦を伴う遠い辺境地区”、“深山区”と表記するのみで、明確な指標がないのが現状である。

第五は、地方政府の多くが手当を業績給与枠から支出していることである。つまり、手当を支出目的とする独立した財源を設定している地方政府は多くないということである。

第六は、手当の財源負担は県レベル政府が主体となっていることである。具体的には、県レベル政府が単独で負担するのは約54%、市レベル政府が単独で負担するのは5.5%、省レベル政府が単独で負担するのは12.8%、そして地方各政府がそれぞれの比率で分担するのは約10%である。

なお、上記の類別化（等級化）のいくつかの具体的事例が紹介されているので、以下に列挙する。

### ○類別化に特徴のある事例

河南省信陽市は、農村学校の地理的環境と困難の程度などを根拠として、管轄地区の農村義務教育学校を6類に分類している。一般農村郷鎮学校、一般農村郷鎮以下学校、山区郷鎮学校、山区郷鎮以下学校、深山区郷鎮学校、深山区郷鎮以下学校。

雲南省西双版納自治州景洪市は、郷鎮中心小学、行政村完全小学、自然村教学点の三つの等級に基づいて手当標準を定めている。

江蘇省滙安市盱眙県は、第一等級を偏遠の郷鎮中心小学、第二等級を村小としている。

河北省邯鄲市永年県は、城区学校、城区外県直学校、県城付近学校、県内中部学校、偏遠学校の5類に区分している。

重慶市万州区は、中心区からの距離で三類に分けている。

同じく重慶市開県では、海拔800メートル以上の農村学校を対象として手当を支給している。

### ○手当額に特徴のある事例

浙江省は、技術職務等級、管理職務等級、教職勤続年数によって手当を5等級に分けている。

上記のような現状分析を踏まえて、鄔志輝らは次のような改善策を建議している。

第一に、辛苦を伴う辺境地区農村教師手当制度を国家レベルで設けて、同じ条件の辺境地区の学校教師は同じ手当にする。

第二に、農村学校が所在する辺境地区の程度を合理的・客観的な基準で区分し、手当の標準を大幅に上げる。

第三に、各レベルの政府が相応の経費を分担し、適時にかつ十全な手当を確保する。

第四に、専門的機関を派遣して調査研究を展開し、政策の方向性と実効性を着実に向上させる。

以上、鄔志輝らの調査分析の概要を示したが、幼稚園教師の給与待遇に関する調査報告も公表されている。于冬青ら東北師範大学農村教育発展研究院による12省の都市と農村の園長及び教師併せて1,600名余を対象にして質問紙調査を中心に実施されたものである<sup>(18)</sup>。

調査によれば、12省の農村幼稚園教師の月収の平均は約2,550元である。于冬青らも指摘しているように、この待遇は、多くの先行研究が明らかにしてきた状況とほぼ同様で、教職の給与水準が全職業給与水準の中等の下のランクにあり、幼稚園

教師は教職の中でも最低である。また、農村の幼稚園教師の殆どが、月収入と月支出がほぼ同じか支出のほうが多い（つまり赤字）という状況も明らかにされている。さらに、福利厚生（社会保障）面についても調査されており、例えば、農村の幼稚園教師では、医療保険、養老保険、失業保険、傷害保険などが全く保障されていないという回答（「無保険」）が2割を超えることも報告されている。因みに、都市の幼稚園教師は約12%ほどである。

こうした調査分析は、都市と農村それぞれの公立幼稚園と私立幼稚園、すなわち4類の幼稚園を比較検討しているが、都市よりも農村が、公立よりも私立のほうが悪条件であり、中でも私立の条件はかなり悪いという現状が明らかになっている。その主要な要因の一つが下表に示す経費財源の違いである。全体に保護者の負担が多いこと、政府財政支出が公立と私立では大きな格差があること、そのため私立は保護者負担と個人投資に頼らざるを得ないこと、などが読み取れるだろう。

表幼稚園類別の教育経費財源 (%)

項目	都市公立園	都市私立園	農村公立園	農村私立園
政府財政支出	47.9	0.2	37.5	4.6
保護者納付金(保育教育料)	52.1	59.5	61.7	35.0
社会支援金(寄付等)	0.0	0.0	0.0	0.0
個人投資	0.0	40.3	0.8	60.4

出典: 于冬青他「我国農村幼稚園教師薪資待遇對比分析及政策審思」『中国教育學刊』2019-2

## 6. まとめに代えて

劉占蘭（中国教育科学研究院）による新任幼稚園教師の職業適応等に関する調査を紹介して、本稿を締めくくりたい<sup>(19)</sup>。

2018年の幼稚園専任教師数は、約258万人に達したと言われる。この数値は、《規劃綱要》(2010)やAction Plan実施以降急速に増加した結果である。因みに、2017年に約243万人であったことが報告されているが、この1年でも約15万人増加したことがわかる<sup>(20)</sup>。劉は、このように幼稚園教師が急増している今を捉えて、職業へのアイデンティティ（「職業認同」）や専門的知識の獲得状況（「知識儲備」）、及び能力適正（「能力勝任」）の三つの視点から新任教師の現状について調査分析を行っている。職業アイデンティティには、職業への満足度や帰属意識、及び幸福感が含まれる。専門的知識には、子どもの発達、法律法規、幼児の安全と保健、教育内容や方法に関する知識が含まれている。さらに能力適正としては、環境構成（「環

境創設) 能力、遊びの支援及び指導の能力、コミュニケーション能力などが含まれている。

この調査分析の詳細については別稿に譲ることにして、ここではその結論部分のみを紹介する。

劉によれば、新任教師には比較的高い職業アイデンティティが認められるという。その一方で、専門的知識の獲得については相対的に低いという結果が示されている。具体的には、《子どもの権利条約》(「児童権利公約」)、《未成年保護法》(「未成人保護法」)、《幼児園工作規程》などの子どもの権利や幼児教育の基本理念に係る法律法規の知識が不足している。また、子どもの発達や年齢特性に関する知識や実践を支える教育活動設計の理論と方法についても知識が不足している。さらに、新任教師は初任時にはいくつかの困難を抱えていることも指摘されている。主たる困難として挙げられている事項は、保護者への対応(「家長工作」)、幼児の理解や個々の幼児が抱える問題の処理などである。

以上のような調査結果を踏まえて劉は、新任教師の職業適応や専門性の向上を支援する経験豊かで熟練の教師を配置する必要性を強調している。また、養成教育の内容の充実(「職前」)と就職後の研修(「職後」)の強化も訴えている。

本稿で述べてきたように、就学前教育振興政策下にあつて、教師の資格、編制及び待遇の各面でなお多くの課題を抱えている。そうした就学前教育の職域に、多くの幼児園教師が養成され社会に出てきている。劉占蘭による上記のような現状把握がいっそう丁寧に行われる必要がある。本研究も、その現状把握のための作業の一端を担うべく努力したい。

#### 【注】

1. この研究活動は、科学研究費の助成を受けた「中国の就学前教育振興政策下における農民工子女の教育保障」(基盤研究C 課題番号19K02566 2019 - 2021)である。この研究活動の初年度の研究成果として、すでに報告書『中国の就学前教育振興政策下の教育保障 - 関連法規の解説と先行研究レビュー』(2019年11月)を公表している。本研究ノートは、この報告書の一部を修正し加筆したものである。
2. “全面二孩”に先立って2013年から“単独二孩”政策が実施されていた。“単独二孩”とは、一人っ子同士の夫婦であれば子どもを二人産み育てることができることを認める政策である。“全面二孩”はこれをさらに拡大した政策である。“単独二孩”政策の下で国家計画生育委員会が行なった予測では、2020年時点での就学前1年の児童数は、約2,323万人である。(劉焱・康建琴・涂玥「学前一年教育納入義務教育的条件保障研究」『教育研究』2015 - 7)
3. 洪秀敏・朱文婷・鍾秉林「不同辦園体制普惠性幼兒園教育質量的差異比較」『中国教育學刊』2019 - 8



## 4.《教師法》の部分訳は以下の通り。

中華人民共和国教師法（一部）（教育部 1993）

## 第二章 総則

第二条 本法は、各級各類学校及びその他の教育機関において教育教学工作に専ら従事する教師に適用する。

第四条 各レベルの人民政府は措置を講じて、教師の思想政治教育及び業務研修を強化するとともに、教師の労働条件と生活条件を改善し、教師の合法的権利と利益を保障して、教師の社会的地位を向上させなければならない。全社会は教師を尊重しなければならない。

## 第三章 資格と任用

第十条 国家は教師資格制度を実行する。

中国公民であり、憲法及び法律を遵守し、教育事業を愛し、良好な思想品德を有し、本法が定める学歴を有するか、もしくは国家の教師資格試験に合格した者で、教育能力を有して、合格を認定された者はすべて、教師資格を取得することができる。

第十一条 教師資格を取得するには、それに相応の学歴を持たなければならない。

一. 幼稚園教師資格を取得するには、幼児師範学校卒業以上の学歴を持たなければならない。

二. 小学校教師資格を取得するには、中等師範学校卒業以上の学歴を持たなければならない。

三. ~六. 省略

第十二条 本法の施行前にすでに学校もしくはその他の教育機関において教員を務める者で、本法が定める学歴を有していない者については、国务院教育行政部門が定める教師資格暫定規則に従う。

第十三条 小中学校教師資格は、県レベル以上の地方人民政府教育行政部門が認定する。

第十五条 各レベルの師範学校卒業生は、国家の関連規定に照らして教育教學の仕事に従事するものとする。国家は、非師範系の高等学校（大学）卒業生が小中学校もしくは職業学校の教職に就くよう励まし支持する。

第十六条 国家は、教師職務制度を実行し、その具体的規則は国务院が定める。

第十七条 学校及びその他教育機関は、教師聘任制を実行する。教師の招聘と任用は、双方の地位の平等を原則として、学校と教師が雇用契約を結び、双方の権利と義務及び責任を明確に定めなければならない。教師聘任制を実行する順序や方法は国务院教育行政部門が定める。

## 第五章 審査

第二十二條 学校あるいはその他の教育機関は、教師の政治思想、業務水準、勤務態度及び成績について審査しなければならない。教育行政部門は、教師の審査業務に対して指導と監督を行う。

第二十四條 教師の雇用や給与の昇給、賞罰の実施は、審査結果に依拠する。

## 第六章 待遇

第二十五條 教師の平均給与水準は、国家公務員の平均給与水準を下回ってはならず、徐々に高くしなければならない。正常な昇給制度をつくるが、具体的な方法は国务院が規定する。

第二十六條 小中学校教師と職業学校の教師は、勤続手当及びその他の手当を受けるものとし、具体的規則は国务院教育行政部門が関連部門と共同で定める。

第二十七條 地方各レベルの人民政府は、教師や中等専門学校以上の学歴を有する卒業生で、少数民族地区や辺境貧困地区に赴いて教育教學業務に従事する者に対して、手当（「補貼」）を支給

しなければならない。

## 第九章 附則

第四十条 本法律で用いる語の意味は、次の通りである。

- 一.各級各類学校は、就学前教育、普通初等教育、普通中等教育、職業教育、普通高等教育及び特殊教育、成人教育、これらを実施する学校である。
- 二.その他教育機関は、少年宮及び地方教育研究室、電化教育機関等である。
- 三.中小学教師は、幼稚園、特殊教育機関、普通小中学、成人初等中等教育機関、職業中学、及びその他教育機関の教師である。
- 5.教研室（教学研究室）は、教育行政機関であり、小中学校教師の専門性の維持・向上のために指導監督の責任を負う。具体的には、各学校の教師の教育実践を対象として授業研究や授業評価などを行っている。教研室のスタッフは教研員と呼ばれる。
- 6.潘黎ほか「試析我国教師資格制度改革－基于中小学（幼稚園）教師專業標準的視角」（『中国教育学刊』2012－5）
- 7.張根健・曾凡亮・張玉臻「有效需求：幼稚園師資配置轉向的着力点」（『中国教育学刊』2019－2）
- 8.各級各類とは、公立（「公辦」）、集団立（「集団辦」）、及び私立（「民辦」）の設置者の別や、各園の等級（モデル園、一級園など）の別、あるいはまた「普惠性」園や「非営利性」、「営利性」の園などの別を指す。
- 9.「各類幼稚園」という語が一般に使用されるが、この場合、公立（「公辦」）、私立（「民辦」、民辦には営利性民辦と非営利性民辦がある）、集団辦などの総称である。それらに共通するニーズはもちろんあるが、歴史的・社会的な制約のため、各幼稚園には認可条件、教師の編制、給与や待遇、業務や生活の環境、専門性の向上など各事項に相応の個別的ニーズがあることが考慮されなければならない。
- 10.鄒志輝・陳昌盛「我国義務教育階段教師編制供求矛盾及改革思路」（『教育研究』2018－8）
- 11.教育部等「關於統一城鄉中小學教職工編制標準的通知」（「都市と農村の小中学校教職員編制標準を統一することに関する通知」,2014）
- 12.龐麗娟・王紅蕾・賀紅芳等「加快立法 為学前教育發展提供法律保障」（『中国教育学刊』2019－1）
- 13.楊莉君他編『学前教育政策法規匯編』湖南師範大学出版社,2018－7,p.24
- 14.同前書,p.35
- 15.蔣宗珍・劉小紅・張家瓊「学前教育發展中的管理機制桎梏與突破－基于K区学前教育發展狀況調查」（『中国教育学刊』2016－7）
- 16.張根健ほか「有效需求：幼稚園師資配置轉向的着力点」（前掲論文）
- 17.鄒志輝・李濤・周兆海「農村教師津補貼政策文本的計量分析－基于地方政府的政策文本」（『中国教育学刊』2012－11）
- 18.于冬青・高銘「我国農村幼稚園教師薪資待遇对比分析及政策審思」（『中国教育学刊』2019－2）
- 19.劉占蘭「幼稚園新教師職業適應的現狀研究」（『学前教育』2019－10）
- 20.高丙成「数說学前教育改革開放四十年」（『学前教育』2018－12）