

# 中国農村教育改革と教育格差問題 —「改革開放」後の農村義務教育財政制度改革に即して—

仲 田 陽 一\*

## A Study on the Educational Reform in Chinese Rural Area and the Problem of the Difference in Educational Opportunity and Quality — Especially Along the Recent Financial Reform on Rural Compulsory Education under “Reform and Open” Policies —

Yoichi NAKATA

序 — 本研究の目的と方法

- I. 現代中国の地方政府と農村教育財政制度
- II. 教育費徴収の「一費制」と「農村税制改革」
- III. 「新体制」下の学校統廃合と教育格差
- IV. 「農村義務教育経費保障体制」と無償化への展開
- V. 小括

### 序 — 本研究の目的と方法

本論文は、「改革開放」以後大きく変貌する中国の教育の状況を「農村」に視点を据えて明らかにしようとする筆者の現代中国教育改革の実証的研究の一部である。特に本稿では最近10年間(1999年～2008年)の農村義務教育財政制度の変化に即して「農村教育改革と(都市・農村の)教育格差」に迫りたい。なぜなら、農村教育財政の充実ぬきに農村教育の遅れと格差の是正が進むことは考えられないからだ。なお、いわゆる「農民工子弟」(都市流入人口子弟)の教育問題はここでは取り上げない<sup>注1)</sup>。

中国社会は「都市と農村の二元構造である」とよく言われるが、現代教育改革の中にあっても都市と農村では大きく様相が違う。ほとんどの者が高校(原語「高級中学」—以下括弧内のカギ括弧は原語を表わすものとする。)に進学し、そして半数以上が大学に進学する大都市部と、義務教育である「初級中学」すら満足に修了しえない者が未だに続出しつづける広大な農村、ましてや山村・僻地・貧困地域では、当面する「教育改革」の焦眉の課題も違っている。「都市と農村の二元構造」とは、国内にいわば地球上の「南北格差」問題を抱えこむ中国の状況を示しているとも言えよう。このことを踏まえて筆者は、中国教育改革の進展と実相をリアルに把握しようた

めに、たえず都市部の教育改革の状況に眼を配りつつも「農村」—農村教育改革の状況を改革施策から学校現場レベルまでの変動を具体的かつ実証的に把握することを通して、そのリアルな全体像と本質に迫る、という研究方法を採っている。本稿はその一部であり、「二元構造」下の中国農村の、それもこの10年間の教育財政制度改革の進展とそれが生み出したものを検討していく。1999年から2008年までの10年間である。この10年間、教育改革の連続的な施策の展開にもかかわらず、決して縮減したとは言えない都市と農村の教育格差を「農村教育財政改革」の展開に即して検討しようとするものである。

今、中国政府は農村の発展を政府施策の重点中の重点として取り上げ、教育を含む国内民生の地域間格差の解消をめざす「改革」を次々と展開している。そうしなければならないほど農村・農民の中に蓄積された矛盾は飽和状態に近いと言ってもいいだろう。中国政府はこのために「三農問題」の解決という言い方で施策を展開している。「三農問題」とは農業・農民・農村問題のことである。そして、従来「小康社会」(ひと息つけるくらいの中程度の生活水準の社会、といった意味)の建設を当面の社会主義国家建設の目標として掲げていたが、これが「和谐社会」(調和とバランスのとれた社会)の建設、という地域間格差を意識した目標(スローガン)にかえられているのだ。こうした社会状況を背景として近年の“チベット暴動”“新疆ウイグル暴動”が発生している、と言っている。農村教育の発展という課題もその解決の一翼をになっている。

ところで、「農村教育改革」という政策文書や通達には日本には存在しない。「農村教育改革」は、日本の国土の24倍、人口では約10倍の国での、それも正に「二元構造」の国での教育格差解消をめざす教育改革ならではのタームである。ちなみに、中国には「農

\* 熊本大学教育学部教育学科

山村”とか“農山漁村”とか“中山間地”などという言い方はない。公式統計の分類は、「都市・農村」あるいは「都市・県鎮・郷村」で表わされている。「県鎮」とは農山漁村県の「県庁所在地」の「鎮」（まち）のことで、「郷村」とは農山漁村部の地方行政組織としての「郷や村」である。したがって本稿で「農村」と表わされたものは、日本的に言えば「農山漁村」のことである。

本稿がなぜ1999年～2008年の10年間にその考察を限定したかについてひとこと付言しておきたい。それは本研究が中国農村教育改革の実証的研究として採っている研究方法に由来する。外国人である筆者が中国教育（改革）を実証的に研究しようとする時、政策文書や研究論文、統計データに加えて、あの広大な中国大陸のいくつかの点（県教育局や学校現場など）をたった一度ずつ訪問調査する方法ではどうもほんとうのことは分からないはずだと悟ったのだ。共同研究者が何人もいて集団的にこれにとりくむなら、それは実に有効な研究スタイルだと思える。しかし、そうした機会に出会わなかった筆者は、一人で進める外国教育改革のリアルな実相に迫りうる実証的研究方法として、「定点観測」という方法を選択した。全国的な教育施策の基本文献・論文・統計データを踏まえながら、特定の地域——広西壮族自治区の市と県——の時系列的な変化を実証的にフォローするという研究・調査方法である。したがって同一県、同一郷、同一学校の「定点観測」を、1999年の本格的な調査開始からの8回に及ぶ現地調査に組み込んできたのである。（なお8回のうち1回は1994年以來のもう1つの調査地域・河北省に赴いた。）むしろその都都都市の学校・教育行政（の変化）との対比を心がけている。これによって、“地域・学校レベルの変化の状況に照らしつつ中国農村教育改革の展開の実像と本質を読み解く”ことをめざしてきた。このため本稿の検討時期を先の10年間とした。

調査対象の広西壮族自治区及び同自治区内桂林市区の概要は下記の通りである。

#### 広西壮族自治区

省都（区都）は南寧市。南側をベトナムと国境を接する華南の少数民族自治区。東隣は広東省、北隣は湖南省、貴州省、西は雲南省に接し、面積約23万平方キロで日本（37.2万平方キロ）の3分の2近い面積を有する。人口4489万人、33%が少数民族で、自治区内最大の少数民族＝壮（チワン）族は1500万人以上である。海外華僑100万人を出している。

#### 桂林市区

桂林市区は広西の東北部に位置する。広西に

は14の市と69の県（そのうち12が少数民族自治県）があるが、行政的には14の各市とその周辺の県を一括して「〇〇市区」として1つの地方行政区画としている。「桂林市区」は、漓江下りで有名な観光都市・桂林市（人口64万）と12の県（うち2県が少数民族自治県、各県の人口は平均25万余）で構成されている。したがって「桂林市教育局」の管轄区域もこの桂林市区だが、義務教育諸学校は桂林市以外は各県教育局の所轄である。

## I. 現代中国の地方政府と農村教育財政制度

### 1. 中国の地方制度と地方教育財政制度の概要

中国の地方行政区画は、上級のものから順に省（4直轄市、5民族自治区を含む）—地区（市、民族自治州、盟を含む）—県（県レベル相当の市、直轄市などの区、旗を含む）—郷・鎮となっている。（なお、直轄市には上記県レベルの県や区があるが、地区レベルの市には県・区などはないのが通常である。図1参照。）

教育行政組織は、国には現在教育部（文部科学省に相当）が置かれ、地方には、省レベルに教育局ないし教育庁が、県には教育局が置かれ、郷・鎮には教育局、教育弁公室、教育組などが置かれている。

国及び地方の税政収入は、例えば工商業営業税、農業税、関税などは国の税源として、屠殺税、不動産登記税、土地家屋税（「房地產税」）などは地方税と決められ、その他にタバコ・酒類販売税、利息所得税、印紙税などが国と地方に一定の割合で配分される税と決められているが、地方予算の大まかな編成を国家財政部が決定するしくみになっている（1994年からの分税制による）。つまり今日では公的予算が税源によって決定されるが、中央・地方がそれに基づいて独自に予算編成を行うのではなく、中央（国）が統括して編成する、というのが中国の地

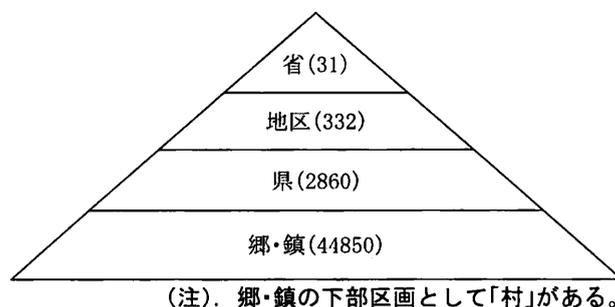


図1 中国の地方行政区画

出典:大塚豊「中国における義務教育行政の分権改革」  
『教育と医学』2005年9月号 65頁参照

方財政、ひいては教育財政の枠組みなのである。(したがってこうした状況の中国の地方政府を「地方自治体」と呼ぶことには疑問がある。)

「改革開放」によって社会主義市場経済に踏み出した中国は当然新たな生産組織と統治機構への改革を迫られた。その中で農村においては「人民公社」が解体され、人民公社が請け負っていた教育・福祉・衛生などの公的役務を担う地方行政組織として「郷政府」が創設され、省から郷・鎮までの地方行政区画・行政組織ができたのである。日本の明治期創設の「町村制」に比べても、この地方政府としての「郷」の歴史は浅い。1986年の中華人民共和国義務教育法は、中国史上はじめて9ヶ年の義務教育制度の実施を定めたことを最大の特徴とするが、その費用負担と管理運営責任については、農村ではこの「郷政府」が主として担うと定めた。そして、かの「市場原理」と「教育行政の地方分権化」をセットとして各級地方政府の教育行政機関の役割を設計し、その財源として各級政府の財政収入と教育に関する国庫交付金のほかに、第12条で都市及び農村において教育附加金(事実上の教育税)を徴収すると規定した。これは前年(1985年)の中国共産党中央委員会の「教育体制改革に関する決定」に沿うものであり、とくに「地方が責任を持ち、各級政府が管理する」(「地方負責、分級管理」)という原則に従ったものだ。

## 2. 教育財政における都市と農村の「二元構造」

義務教育法(第12条)は「地方各級人民政府は、国务院の定める規定にしたがい、都市及び農村において教育附加金を徴収し、主として義務教育の実施のために用いる」と規定したが、この事実上の教育税の徴収額については、「教育財政予算増加の割合は、財政一般収入の増加の割合より高くするべきである」という程度の規定しかなかった。同年に出された「教育附加金を徴収することに関する暫定規定」で、都市では工商營業税等の1%相当分を徴収し、農村では農民の年収の1%を徴収の目安とすると定められた。即ち、都市と農村はまさに「二元」的に地方教育財政運営のあり方が定められたのである。国から地方政府に対する交付金や特定費目の補助金が出されていたのはもちろんのことである。しかし地方においては(この“1%”はやがて2%、3%とされたが)徴収にはバラつきがあり、十分に統一的合理的に教育費徴収は行われず混迷の中にあっただ。こうした状況に対応して、ようやく1992年、「中華人民共和国義務教育法実施細則」が出され、次のように定められた。——「法に基づき教育附加金の徴収は、各都市が行い、予算管理への納入は教育主管部門が統括して計画し行うものとし、その配分方法案

を同レベル地方政府の財政部門に提出し、協議を経て同意を得たのち、小・中学校の学校運営条件の改善に使用される。農村の場合は、郷・村レベルの人民政府が責任を持って統轄して計画し、主要には国家及び社会团体が支弁する教師の給与、学校運営条件の改善及び公的経費の補助等に使用される。」「義務教育学校の新築・改築・増築に必要な資金については、都市では当該地方人民政府の基本建設投資計画に組み入れるか、その他の多様なルートで調達するものとする。農村では郷・村が資金調達の責任を負い、県政府が困難を抱える郷・村に対しては状況に応じて補助する。」と。

前半部分では、都市では「教育付加金」は小・中学校の「学校運営条件の改善」のみに使用されるもので、農村では教員給与の補填や経常的な「公用経費」の補充に使用できるものになっている。後半の校舍建築関係では、都市では教育財政ではない「基本建設」の計画の中で対応できるものと想定されているのに対して、農村では資金調達の責任分担が書かれているに過ぎない。

都市の地方政府と郷(村)政府に教育行政を委ねるこのやり方は、地方に、あるいは農村に近代的な地方行政組織と行財政能力を育成しようという、中国政府の「地方分権化」に込められた意味を汲みとることもできる。しかし、実質的な地方自治——即ち地方議会と議員公選なども定着しない中国農村で郷政府の自立性と行政運営能力に期待するのは端から無理ではなかったのか。こうした体制の下で義務教育普及をはじめとする教育水準の上昇がどうであったかは表1・2に示した。

## 3. 農村における家庭の教育費負担

これまで2では、農村義務教育の主管組織としての「郷政府」を中心にその財政的しくみを見てきたが、「学費」のみ無償の制度の下で、他の教育経費の一部を負担する農民の側からこれを見るとどうなるだろう。この財政制度にも及ぶ二元構造と「郷(村)政府」を主管とする「基礎教育行政の地方分権」には、実は中国独特の財政方針が加わっている。それは何かというと教育財政に“人民の自発性”による資金調達を組み込んでいることだ。法律上で一例を挙げれば1995年制定の中華人民共和国教育法——日本で言えば教育基本法にあたる——にも次のように規定してある。

「国家は、(教育費調達については)財政費目投入を主とし、その他の教育経費に関する多様な方式の徴収方法を従とする体制を確保する。」(第53条)

「その他の多様な方式の徴収」とは何を指すのか。それは世界銀行からの借款、外国のボランティア団

表1 1980年以降中国各級学校入・進学率(%)

年	就学前教育 入学率	小学校 入学率	初級中学 進学率	高級中学 粗入学率	高等教育 粗入学率
1980	17	93.9	46		1.2
1990	22.7	97.8	66.7	21.9	3.4
2000	26.5	99.1	88.6	42.8	12.5
2002	36.4	98.6	90.0	42.8	15.0
2005	41.4	99.2	95.0	52.7	21.0
2006	42.5	99.3	97.6	59.2	22.0
2007	44.6	99.5	98.0	66.0	23.0

出典：『中国教育録書 2008年』19頁

表2 1982年以降の受教育水準毎の総人口に占める割合(単位：%)

年	非識字	小学校卒	初級中 学校卒	高級中 学校卒	大学・高専 以上	15歳以上人口の 平均教育年数(年)
1982	22.8	35.4	17.8	6.6	0.6	(4.61)
1990	15.9	37.2	23.3	8.0	1.4	(5.51)
2000	6.7	35.7	34.0	11.1	3.6	(7.11)
2005	—	31.2	35.2	11.5	5.2	(8.5)

出典：『中国教育録書 2008年』22頁

体の寄附、国内の義捐金組織によるカンパ、経済発展した都市部の地方政府や学校からの支援、教育局や学校による収益事業、学校を保有する企業による資金投入などである。つまり立ち遅れた農村の教育財政の一部がはじめから地方の「経営手腕」や国内外の「善意」や「カンパ」などに依存しているのである。そしてこれとは別に、無償となっている「学費」以外の教育費負担が農民及び農村子弟の親たちに課せられるのである。中国政府は、こうして資金負担に労働奉仕を加えて「人民教育を支える人民の創意」(「人民教育人民弁」)を原則として、国民の教育に対する積極性と創意的支援が明確に位置づけられるものになっているのだ。そして、学校ごとの「貧困度」に応じて、雑費のほか、教科書代、学級費、管理費、果ては学校美化費や図書室・実験室の改修・増築費などが徴収され、それが「中退」圧力となったりしていた。農村家庭の年収に比して、都市より重い負担をさせられているのにおくれた教育環境でしかなかった。(表3-1、3-2参照のこと。)

中国の地方財政制度について付け加えておきたいことは、「地方」には1988年より「財政請負制」が導入され、1994年には「分税制」が導入されたことである。財政請負制というのは、国によってあらかじめ決められた納付額を国に納めれば、残額は地方の財源として留保される、というしくみである。財政請負制の背後には、「郷鎮企業」による起業が農民戸籍の在村余剰労働力を吸収し発展する、というシナリオがあった。

表3-1 村住民と都市住民の所得格差(元)

年	農村住民		都市住民		倍数(B/A)
	金額(A)	増加率	金額(B)	増加率	
1978	133.6	—	343.4	—	2.57
1980	191.3	—	477.6	—	2.50
1985	397.6	—	739.1	—	1.86
1990	686.3	14.10	1510.2	9.78	2.20
1991	708.6	3.25	1700.6	12.61	2.40
1992	784.0	10.64	2026.6	19.17	2.59
1993	921.6	17.55	2577.4	27.18	2.80
1994	1221.0	32.49	3496.2	35.65	2.86
1995	1577.7	29.21	4283.0	22.50	2.72
1996	1926.1	22.08	4838.9	12.98	2.51
1997	2090.1	8.52	5160.3	6.64	2.47
1998	2162.0	3.44	5425.1	5.13	2.51
1999	2210.3	2.23	5854.0	7.91	2.65
2000	2253.4	1.95	6280.0	7.28	2.79
2001	2366.4	5.02	6859.6	9.23	2.90
2002	2475.6	4.62	7702.8	12.29	3.11
2003	2622.0	5.91	8472.0	9.99	3.23
2004	2936.4	12.0	9421.6	11.2	3.21
2005	3254.9	10.8	10493.0	11.4	3.22
2006	3850.7	18.3	11759.5	12.1	3.05

注：農村住民は一人当たりの年間純収入、都市住民は一人当たりの年間可処分所得  
出典：『中国統計年鑑』中国統計局HP 2007年版

表3-2 2004年度の教育経費の多様なルートの内訳(単位：億元)

全国総教育経費	財政性経費(百分比)	学費雑費収入	団体・個人からの収入
7242.6	4465.86(61.7%)	1346.55	347.85

出典『中国教育録書 2007』38頁の表2より加工した。

## II. 教育費徴収の「一費制」と「農村税制改革」

### 1. 1990年代の農村教育財政の状況

しかし現実には期待された郷政府の財政能力の充実は「絵に描いた餅」に過ぎなかった。このため「二元」的な地方教育財政システムは、教員給与の支払い遅延やそれによる教員流出さえ引き起こし、農村の義務教育完全実施は思うにまかせなかった。それどころか94年の分税制は、はじめに述べたように国と地方の財源となる諸税を仕分けした点では、近代的な財政制度への進展ではあったが、実際の財源実績は、むしろ国の財源基盤を強め、地方(とくに農村)の財政基盤の強化にはならなかった。この時期の東部臨海部と西部内陸部の、即ち「東部地区」と「西部地区」の教育格差、そして農村と都市との教育格差は、明らかな義務教育就学の格差と高校進学者に占める巨大な農村子弟の割合の低さから見てとることができよう。(表4、5参照。)こうして1999年には「21世紀に向けた教育振興行動計画」が出され、そこでは財政支出の「3つの増加」が唱えられるに至った。「3つの増加」とは(1)一般財政収入の増加率を上回るような各級政府の教育財政支出の増加、(2)

児童・生徒一人あたりの教育費の増加、(3)教職員及び児童・生徒1人あたりの運営経費の増加の3つである。

“3つの増加”があえていわれなければならない農村教育の財政不足の原因を考えると、鄧小平の「先富論」につながる。鄧小平は「先に豊かになる者が先に豊かになる」（「先富論」）と述べたが、「改革開放」による外国資本の参入・合併などを通して「市場経済」の下で“世界の工場”に向けた工業化が大きく発展させられ、財政投入も民間開発資金も当然工業と都市に偏重するようになっていった。この過程は、同時に中国経済の国際化の過程であり、必然的に国際経済競争と国際的な景気変動に巻き込まれる過程であったのであり、東南アジア経済危機や基軸通貨としてのドルの変動に即応した中国財政・金融の対応（したがって国家財政の投入）を余儀なくさせられた。こうした事情が、格差が広がり住民の不満が強まる農村及び農村教育への財政投入を遅らせた大きな要因である。その意味で住民の不満が飽和点に近づくのを見計らってようやく農村教育財政への国の支出額は順次増加されてきた、と言えよう。

表4 1994年と2003年の義務教育完成率の地域間格差（%）

区域	地区	1994年	2003年	区域	地区	1994年	2003年
東部	北京	88.07	95.33	中部	河南	51.88	85.94
	天津	74.37	91.06		湖北	44.97	73.99
	遼寧	69.15	79.05		湖南	47.48	82.80
	上海	89.98	97.68	西部	四川(重慶を含む)	40.72	76.57
	江蘇	70.82	81.75		貴州	24.51	54.20
	浙江	73.74	94.21		雲南	29.54	65.13
	広東(海南を含む)	56.18	82.01		チベット	11.07	24.15
	福建	45.76	90.94		広西	36.18	64.78
	山東	60.49	88.07		陝西	49.65	75.80
河北	51.97	86.65	内蒙古		54.65	70.78	
中部	吉林	74.26	78.06	甘肅	44.66	71.69	
	黒龍江	57.40	80.19	青海	50.91	71.64	
	山西	64.32	70.99	寧夏	56.05	76.01	
	江西	46.51	81.40	新疆	38.39	79.82	
	安徽	47.26	85.45				

出典：曾天山「義務教育の均衡ある発展は教育公平を実現する礎である」朱小蔓編著『対策と建議 2006-2007年度教育問題の焦点・難点分析』所収 教育科学出版社 2007年 132頁

表5 2000年都市・農村別小・中・高校生在籍生徒数(万人)と占有比率(%)

	都市		県鎮(町)		農山村	
	児童生徒数	占有比	児童生徒数	占有比	児童生徒数	占有比
小学校	1816.7	13.96	2692.9	20.69	8503.7	65.35
中学校	1034.6	16.78	1704.5	27.64	3428.5	55.59
高校	462.4	38.49	581.1	48.37	157.8	13.14

出典：「中国統計年鑑」(2001年版) 304頁 (余秀蘭『中国教育的城鎮差異—一種文化再生産現象的分析』北京教育科学出版社 2004年 212頁 所収)

むろんその時も、「地方負責、分級管理」の原則を貫く、という一線は守られてきた。このように1999~2001年前後の時期は、中国の、念願のWTO(国際貿易機関)加盟が実現し、農村での「教育の地域間格差と地域内階層格差」が無視しえない状況に達しようとしていた時期といえよう。2001年春、当時の朱鎔基首相は、記者会見で「私たちは片方で農民の負担を軽減することを決意した。もう一方で農村義務教育のニーズを満たすことを決意した。これは堅忍不拔の決意である。」と述べたが、それは1つの画期を示した。

これを受けて2001年国務院は「基礎教育の改革と発展に関する決定」を公布し、義務教育の管理主体を「県」を主とする(「以県為主」と打ち出した。農村義務教育管理体制にとって大きな転換であった。こうして義務教育の管理責任主体が郷政府レベルから県レベルへと引き上げ・移行が行われた。そして翌2002年「農村義務教育管理体制の完備に関する通知」が出され、改めて県政府が主たる責任を持つことを強調するとともに、国と地方政府の教育財政負担責任が具体的に区分・規定された。それは下掲の表6のとおりである。

しかし、改めて「改革開放」からこの時期(90年代)までの教育財政のしくみと実態を見ると、全体として国民皆学の制度の発展の相当部分が農民負担に依存していたと言える。それは、明治以降の日本の近代化の中で、工業化(殖産興業)を支えたのが、当初「地租」という農民負担だったことと実は酷似

表6 農村義務教育管理と財政の体制についての2001年前後の比較

(○のところは責任を負う項目である。新規責任(分担)項目は◎で示す)

	2001年以前					2002年以後				
	中央	省・自治区・直轄市	県	郷	村	中央	省・自治区・直轄市	県	郷	村
教職員給料				○		◎	◎	◎		
公共経費				○	○			◎	○	
校舎維持・修理・建設				○	○	◎	◎	◎	○	
助学金						◎				
貧困地区特別補助金	○	○				○				
教材教具・図書								◎		

出典：高加峰「農村義務教育財政体制の実証分析」『2004年~2005年中国基礎教育発展研究報告』中央教育科学研究所編 教育科学出版社 86-87頁より筆者が作成した。

している。だからこそ胡錦濤総書記も2003年の年頭発言の中で、“今度は都市が農村に「恩返し」する番だ”と言ったのだと推察される<sup>注2)</sup>。

## 2. 農村教育財政の窮迫と“乱徴収から一費制へ”

1999年の小・中学校の就学・進学状況を示したものが表7である。それが次の「改革」前の状況である。表の中の「融水県」は広西北西部の農村・少数民族（苗族）自治県である。

思い起こせば、1993年の中国共産党中央委員会と国務院による「中国の教育改革と発展要綱」は、86年義務教育法制定時の9ヶ年義務教育完全実施の目標年次を下方修正した。即ち郷政府を主管とする農村義務教育（と非識字者一掃の基礎教育の完遂）は、予定通りには進まないことを認めるものであった。9年間の義務教育就学・修了の壁となったのは「学問無用論」と農家の教育費負担の圧迫であった。「学問無用論」というのは、学校で学ぶ「学問」は農民生活に利益を生まない、「無用」「無益」である、というものだ。しかし、その背景にあったのは農村生活の貧困であろう。その意味で壁となっている「学問無用論」と教育費負担の厳しさはつながり合った問題であった。

先述のごとく農民の負担はこの時期3つあった。第一は、農民（農村住民）としての税負担である。農業税、農業特産物税などの諸税は、「改革開放」後も一時期を除いて低迷しつづける農民の収入にとっては決して軽くはなかった。第二は農業税に教育費附加（当初1%、事実上の教育税）のほか、郷による教育資金の徴収が加わった。そして就学中の児童・生徒の親には、「雑費」をはじめとする、いわゆる学校納付金が徴収されていた。

この99年の状況に即して、広西の学校を見れば、全体としての教育水準の向上は確かに続いていたが、一方で、貧困県をいくつも抱え、他方で都市はすでに経済発展の軌道に乗り始めており、相対的には発展の遅れた「西部地区」の1つであるこの自治区内

での教育格差も広がっていた。例えば広西中央部の「柳州市地区」を例にとれば、100万人の工業都市・柳州市の進学高校は、しっかりしたコンクリート6階建ての校舎に寄宿舎を備え受験勉強の疲れを癒すようにトレーニングジムが設けられていた。（柳州高級中学校の例）少数民族地区の農村県の中心部の鎮（「県鎮」）では、新しい幼稚園が建築中であったし、発展する広東省の某市との個別支援協定によって鎮民族小学校の校門の新築や校庭の整備が進んでいた。さらに音楽・表現活動のためのオーディオ機器も入っていた。ところが前掲の融水県の山村の分校つまり“最貧困地”では、校庭もトイレもない、教室に電灯もないままで小学1、2年生と4年生の2クラスだけ（計23人）の「学校」が営まれていた。この分校では、不就学児がまさに「若年層の新たな非識字者」として生み出され、多くの児童も小学校中退という状況だった。鎮民族小学校（本校）の校長らによれば、中学校を卒えるものは、この県鎮ですら50パーセント程度だというし、教師たちの給与も「ここ3ヶ月支払われていない」ということだった。——遅々として進まない“義務教育完全普及”、他方で大学進学に向け過熱する受験競争——その2つの光景が半径100キロ内の都市一町一農山村で展開していた。特に山村のミャオ族村の政府と農民たちにはどうしようもない現状であった。

2001年の国務院「基礎教育の改革と発展に関する決定」は先に触れた朱鎔基首相会見にある“2つの決意”を具現化する役割を担っていた。1つは「農民の負担軽減」、もう1つは就学家庭の教育費負担の軽減であった。その改善の第一弾は「一費制」という教育費乱徴収の抑制策の実施であった。

国は、1995年の「小学校の経費乱徴収についての通知」以来、地方における教育費の乱徴収（「乱収費」）を戒める通達を発していたが、財源不足を抱える郷政府及び農村学校の教育費乱徴収は慢性化していた。それは勿論小・中学校への農村子弟の就学率の改善のスピードを押し止めるものであった。中央政府は2000年にも「小学校の経費乱徴収についての再通知」を出し、「基礎教育の改革と発展に関する決定」通達の直後の2001年5月にも「農村小学校の経費乱徴収を断固解決することについての通知」を発している。

この間の事情を見てみよう。実は朱鎔基会見発言にある「農民の負担軽減」に対する措置が2001年スタートの農村税制改革（「農村税费改革」）である。この改革は2000年の安徽省をはじめとするいくつかの省の農村部での試行を経て正式に実施されたもので、農村住民に課せられていた農業税・農業特産物税をベースにした「教育費附加」の徴収と郷（村）

表7 義務教育就学状況比較（1999年）

	小学校入学率	初級中学校進学率（推定）
全国	99.09%	86.4%
東部	99.72%	95.1%
西部	97.86%	72.4%
広西	98.54%	79.7%
融水県	95.20%	54.1%

（注）・数値は融水県のみ2000年、その他は1999年のもの。

・中学進学率は、小学5年在留率（5年前に入学した者の中で小学5年に在学している者の割合）の統計をもとに、それに小学校卒業生昇学率を乗じて推計した値。したがって、ここでの推計値より実際の進学率は少し低いと思われる。

・融水県の高校入学率は約16%でしかなかった。

（出典）『2001年中国教育緑書』及び融水ミャオ族自治県教育局の統計より筆者作成。

政府の教育経費積立て（「教育集資」）の徴収が廃止されたのである。同時の基礎教育に関する「決定」（2001年）に基づき、学校納付金における乱徴収を改める「一費制」がまず貧困県に導入され、翌年から農村全体で実施されることになった。「一費制」とは、学校での納付金徴収を「雑費」に一本化し、その金額を小学校で1人当り各期（半年）120～160元、中学校で230～260元と定めたことである。こうして乱徴収問題は収束に向うのであった。

これを支えたのは、従来からの国庫補助特定交付金（「国家貧困地区義務教育特別交付金」など）の増額と農村税制改革に含まれる「調整」（農業税等の農村関係国税額の一部を農村の地方政府に国が交付すること）による教育経費の増額であった。（表8参照。）農村税制改革は、農民の税負担を減じ、農村の新たな産業発展を促すものであったが、その実効性の発現にはタイム・ラグがあり、2001年からの何年かは地方政府の財政状況は悪化した。その実例を示しておこう。

2000年の「試行」を行って実質的に新たな農村税制へ移行した安徽省のある鎮の場合を見ると、1999年まで1200万元であった財政規模は2000年には950

万元になり、予算内教育経費の総額も380万元から280万元に減じていて、一時的であったとはいえ農村教育財政はさらに窮迫した<sup>注3)</sup>。広西では2001年実施の年、玉林市区の北流市では教育経費収入は2043万元減少し、市政府財政からの投入額を1000万元追加し、残りは市の債務となったという<sup>注4)</sup>。また、「一費制」に変わったからと言って学校納付金等の未払い額が急に減ったわけではなかった。そこに農民の教育費負担の引き続く厳しさがうかがえる。

### 3. 「農村税制改革」と農村教育管理の「新体制」移行

こうして朱鎔基会見から農村税制改革・「一費制」への流れは新たな、次の農村教育財政改革へと引き継がれていった。即ち、先の基礎教育に関する「決定」に基づいて農村基礎教育実施の管理主体の「郷（村）」から「県」への移管、即ち「以県為主」（県を以って主となす）体制への移行が同時に進められ、これらを総称して「新体制」とも言う。

「郷」から「県」への管理主体移行は、2002年4月の国务院弁公庁の「農村義務教育管理体制の完備に関する通知」で地方各級政府の権限配分が示され、実施された。それを示したのが表9である。

表8 中央政府（国庫）特別交付金経費リスト（2005年）

名称	実施期間	金額	内容	受益対象
国家貧困地区義務教育プログラム	1995～2000年	124.62 億元	学校の設置・運営状況を改善し、農村小中学校の危険校舎問題を解決する。また、新校舎を建設し、国家の定めた標準で教室の設備、図書・資料及び勉強机を配備し、教師と校長などを育成・研修する。	568 の国家レベルの貧困県と284 の省レベルの貧困県。受益者は約2.5 億人。
	2001～2005年	72.5 億元	貧困家庭の児童・生徒に教科書を無償で提供するとともに、貧困地区で通信・放送技術教育を実施するなどの新しい内容を加えた。	九年義務教育がまだ普及されず経済発展が遅れた522 県。
国家貧困地区義務教育助学金	1997～2000年	1.3 億元	少数民族の児童・生徒が義務教育を受けることへの援助	少数民族貧困児童・生徒
	2001～2005年	1 億元/年	貧困家庭の児童・生徒が義務教育を受けることへの援助	西部地区貧困児童・生徒
無償教科書特別交付金	2001～2003年	7 億元	貧困家庭の児童・生徒が義務教育を受けることへの援助	貧困家庭の児童・生徒
農村小中学校教員給与特別交付金	2001年から	50 億元/年	中・西部貧困地区の農村教師の給与への国庫補助金	中・西部貧困地区の農村小・中学校の教師
小・中学校危険校舎改造プログラム	2001～2003年	30 億元	現存の小・中学校の危険校舎教室を基本的になくす。	
	2003～2005年	60 億元		
農村小・中学校現代遠隔地教育プログラム	2003～2007年	90 億元	西部農村地区の小・中学校に衛星放送受信施設を配置する。	8.64 万ヶ所の分校、25.2 万ヶ所農村小学校、3 万ヶ所郷中学校
農村寄宿舎併設学校建設プログラム	2004～2007年	100 億元	西部農村地区の小・中学校で、必要なところに寄宿舎を建設することに国庫支出を行う。	6400 所寄宿舎併設学校を建設・改築する。320 万貧困家庭の生徒の就学困難問題を緩和する。

出典：王善邁「中国における義務教育の財政制度」東大大学院 第16回 COE 研究会記録 所収 2005年 3頁 に誤語訂正など多少補正を加えた。

表9 農村における義務教育管理体制の調整

段階	経済改革の背景	農村教育管理体制	義務教育経費の調達構造
1985 ~ 2000年	農村家庭請負責任制 財政は各級ごとに請け負う 財政分税制度	国務院指導の下で、地方政府は責任を負い、省・県と郷の各級が責任を負って管理する	国家の財政経費を主として、多ルートで教育経費を調達する。農民から資金及び学校納付金を集め、学校の設置運営状況を改善する。
2001年以 後	農村税制改革	国務院指導の下で、地方政府は責任を負い、各級ごとに各々管理するが、県政府が主な責任を負う	各級政府が共同で引き受ける。中央と省政府は特別補助項目の資金を設け、貧困地区と少数民族地区への援助を強化する。

出典：王善邁「中国における義務教育の財政制度」 前掲 2005年 2頁 を筆者が訳語を補正した。

財政に関する部分の「改革」を整理すると、まず第一に省レベルの人民政府は、①当該省・自治区・直轄市の農村義務教育発展計画を策定する、②国の基準に基づいて教職員定員の編制基準・計画を策定し、各県の農村小・中学校の教職員数を承認する、③教職員給与支払いが確かに困難な県については国・省レベルの補助金・交付金を配分する、④農村部小・中学校の「公用経費」（人件費・校舎等建築費を除いた教材・教具費、事務費等の経常経費）の基準と運用額を決める、⑤小・中学校の教育費徴収の項目・基準額を確定する、⑥危険校舎・教室の改修費を増加し、その解消を進める、⑦経済先進地域の市や学校と省内の貧困地区・農村小・中学校との1対1援助（「対口支援」）協定を結ぶようにすることが提起された。

第二に、地区（市）レベルの人民政府は、①当該地区の農村の義務教育発展計画を制定し、それを「県」が実施することを統轄する、②国及び省（自治区）政府が策定した教職員定数計画に基づいて、当該地区内の各県の農村小・中学校から提出される教職員定数を承認するとともにそれを省に報告する、③省の指導・要求に基づき教職員給与の支給が困難な県に資金を援助するとともに、農村小・中学校の危険校舎・教室の改修を補助する、④就学援助活動を行うこととなる。

第三に、農村義務教育実施の主管行政組織としての県レベルの人民政府は、①当該県の農村義務教育発展計画を策定し実施する、②実態に即し、その地域にふさわしい方法を考慮しつつ、農村小・中学校の配置を調整し、統廃合を実施する、③国の基準及び省の実施細則に基づく農村小・中学校の教職員定数案を作成し、省の承認を得て学校ごとの教職員数の配置を決定する、④県財政支出の構造を調整しながら、教育予算の増加をはかり、上級機関からの交付金の合理的配分の手はずを整え、遅滞なく統一的に教職員給与を支給し、その他の経費配分を行なう、⑤農村小・中学校の「公用経費」を統轄的に準備・配分を行い、危険校舎・教室の改修及び校舎建設を

実施するとともに、学校運営条件（「弁学条件」）の改善に努める、⑥就学援助活動を展開する。

第四に、郷・鎮の人民政府は、農村義務教育学校行政の主管ではなくなり、就学の督促・監督や中退の防止に努め、学校の治安と安全・周辺環境の整備を行うこととなるが、財政上は①関連法令に基づいて校舎の新築及び増改築に関わる土地の確保を行い、②財政収入の伸長に応じて教育経費を積極的に調達・拡充し、農村小・中学校の学校運営条件を改善し、農村義務教育の発展を支えることとなった。（これらは表6で示した。）

なお「校長責任制」の下で校長にも「多様なルート」の資金調達は其の責務とされ、「希望計画」や「春蓄計画」のような全国レベルの農村や貧困地区の教育振興のための義捐金活動（その学校への分配）以外にも学校単位の都市部の他校からの支援や社会団体等からの義捐金を取り付けることが校長評価とも結びつけられていて、予算獲得もその職務になっている。

このような「新体制」移行は、教職員給与の遅配・欠配、教員の都市部への流出、農村義務教育未修了者の残存にとって有効な改革であり、農村の義務教育の改善・充実は確かに進んだといえよう。但し、2000年頃からの中国経済の更なる発展の中にあっては、(1)経済成長による都市の地方財源の拡大に比して、農村地方財政の財政収入の拡大はテンポが遅いため、地域間の教育財政格差はむしろ拡大したし、(2)都市の有名中学が「校区外入学」を認め「択校費」「借読費」という形で学校収入を増やし、勉学条件の改善を進めてきたため、農村の小・中学校と大都市の有力小・中学校の教育条件格差は広がり続けてきた。これらの点も留意しなければ地域間・学校間の教育格差は縮小しえない<sup>注5)</sup>。その意味でも中国の地方財政・教育財政制度の中で、地方行政組織の「基本財政需要額」や学校建築基準の設定と均等な保障という問題は検討に値する。つまり財政分野でも「先富論」のような考え方で進めるのが良いとは思えないのだが。

### Ⅲ. 「新体制」下の学校統廃合と教育格差

#### 1. 「新体制」下の財政「合理化」と学校統廃合

2001年の国務院「基礎教育の改革と発展に関する決定」と翌年4月の国務院弁公庁の「農村義務教育の管理体制の完備に関する通知」は、農村義務教育の主管教育行政組織を郷から県へと変え、朱首相の言うように農村義務教育のニーズを実現すべく国庫財政投入を強化したことは、農村義務教育財政にとって大きな「転換」の1つであった。しかし、そこには検討されるべき問題もあった。その第一は、教育財政政策全体から見れば、相変らず高等教育経費への傾斜が大きかったことである。近代日本を例にとれば、高等教育＝帝国大学の創設に大きな財源が割かれていたことも想起しうる。現代中国の場合は、WTO加盟に伴う経済グローバル化の下での中国の国際競争力の強化のために一日も早くいくつもの世界一流の大学を築き上げる、という高等教育重視の財政政策がとられた。ちなみに、中国政府はWTO加盟を急いだ訳だが、WTO加盟による国際価格競争は、安価な農村労働力をアテにすることとなり、それは農村経済の発展にとっては一定の制限要因となったこともまた確かであった。

第二は、税収の中央・地方、都市・農村の基本構造を変えていないことである。中央政府の財政コントロール権限を担保するやり方は、世界経済の展開の中での中国経済の成長を一元的に国が統御することができるという面を持ちつつ、一方で様々な経済的な生活矛盾に対する国民の矛先が国に向く可能性を内包している。

都市と農村の地方人民政府間の教育財政格差について言えば、たとえ「人民の自発性」によって多少の農村教育支援（という再配分）を行おうとも、格差の広がりには縮めがたいものであった。

教育財政・教育管理の「地方分権」と「人民の自発的財政支援」をめざすこのやり方は、実際には農村教育財政に財政効率＝「合理化」を強いるものとなっている。それが2001～2002年にドラスティックに進められた農村学校の統廃合であった。「新体制」下の「県」の役割の②を見てほしい。そこには「②実態に即し、その地域にふさわしい方法を考慮しつつ、農村の小・中学校の配置を調整する」と書かれている。この規定に基づいて実は「小・中学校学校配置計画」（「中小学布局調整」）が立てられた。広西で見ると、それは省（自治区）レベルの指導であったと思われる。

#### 2. 広西壮族自治区での学校統廃合の実態

そこで広西（桂林市地区）興安県崔家郷の粉山中

心小学校などの例を見ておこう。

粉山小の統廃合は2002年に行なわれた（調査：2004年3月）。周辺の8つの小学校が粉山小学校に統合されたのである。この粉山小学校は、新築間もない初級中学の校舎を小学校用に転用し、危険教室として住民からも改修要求のあった土壁の古い小学校校舎の一棟を「寄宿舍」にかえ、通学距離18キロの範囲の小学校8校が1校となり「中心小学校」となったのだ。むろん中学校は他の学校と別の所で統合された。これらの結果、490人の児童の内、299人が小学1年生を含めて寄宿舍生活となったわけである。その際、学校から南へ10数キロの山の北斜面にあった壮族の集落も麓に集団移転になっている。崔家郷の中心部には託児所も設置されていたが、小学生らの（元危険教室棟の）寄宿舍がどんなものかと言えば、杉の角材などで元教室の左右両側に上下2段寝台が16人分並んでいるだけで電灯もたった1つの状況だった。ご飯が昼食給食で提供されるが、おかずは月曜から金曜までの分を家から持参したもので粗末なものと言うほかなかった。ここはいわば“平場”の農村小学校であった。

2004年には、湖南省との境の“山村”——龍勝各族自治县江底郷の江底小学校を訪れたが、ここではかつて統廃合が実施され、通学距離が10キロ近くに及び、校長は「更なる統廃合は、この山国ではむずかしい」と答えた。しかし、寄宿舍はなく子どもらは10キロ近い山道を吊橋を渡ったりして通学しており、午前9時45分まで学級では子どもたちだけの「自習」にしていた。そして10時に正式な1時間目が始まるのだ。この時校長（28歳）は、「寄宿舍をつくって5、6年生は全員寄宿舍に入れ、夜の“自習”も指導して学力を上げ、高校に入れてやりたい」と語っていた。（ちなみに2006年にはそれが実現していた。）

このように2002年前後にドラスティックな統廃合が進行した。（表10参照。）これによって実は懸案であった「危険校舎・教室の解消」が進むとともに、資格不足教師や「民弁教師」（郷が教員不足緩和のために独自予算で雇用する半非正規教員）の解消（解雇）——即ち「教員の学歴資格水準の向上」に貢献したわけである。しかしそれは、“村から学校が消える”ということを伴い、一方で小学1年生からの

表10 広西壮族自治区の学校統廃合による学校数の変化

2000年	初級中学校 2567校	小学校 16109校	分校 28805ヶ所
2003年	初級中学校 2368校	小学校 10670校	分校 18709ヶ所

出典：広西壮族自治区教育庁「2000年広西教育事業発展統計年報」『広西教育』2001年7・8月号及び曾天山「広西壮族自治区農村基礎教育調研報告」（注4の文庫）2003年4月より作成

寄宿舎生活が決して稀な例としてではなく広範に発生したのである。このドラスティックな統合・整理の当否も問われるべきだが、その強引さに驚きを禁じえなかった。そしてそれは、同時に子どもらの健康問題や寄宿舎生活費の負担問題を生じさせていた。

この統廃合は、明らかな県教育財政の「合理化」であったが、それは同時に、農村県における普通高校（進学校）の拡充と裏腹の関係であった。2004年、この江底郷のある龍勝県の中心部の「龍勝県中学」は、この年度から近年まで中国農村でもよく見かけた「完全中学」——初級中学と高級中学（高校）を併設している中学校——であることをやめ、高校単独校として入学定員を1学年350人から650人に拡張したのである。農村の「進学要求」にこたえるべく、小・中学校の統廃合という財政「合理化」の裏側で高校の定員拡張が、ほぼ自治区内一斉に行われたのが同年であった。（2002年前後の各級学校への財政配分比率（全国平均）の変化は表11のとおりである。）

#### IV. 「農村義務教育経費保障体制」と無償化への展開

明けて2005年、農村義務教育完全普及をめぐる財政改革は3月から12月までの9ヵ月半の間に一挙に「雑費」徴収の免除、即ち無償化にまでつき進む急転回を生んだ。その経緯は次のようなものだ。

2005年3月5日、温家宝首相は全国人民代表大会の第三次会議「政府事業報告」の中で「本年度から国指定の貧困県の義務教育経費について、困難家庭の教科書代と雑費の徴収を免除し、併せて寄宿舎生の生活費補助を支給する。そして2年後の2007年度からは、これを全国の農村全体に対して実施し、貧困家庭の子どもが就学し学ぶことができるようにして、義務教育の完全普及を完成させる。」と述べた<sup>注6)</sup>。同年11月には国家教育部が「中国全民教育国家報告」の中で、「農村を優先して義務教育を無償化する原則」を公表し、温首相の述べた2007年までの農村の経済的に困難な家庭への教育費徴収免除の行程を示した。しかし、わずか8日後の11月28日温首相は、その行程を2年前倒しにする予定を公表したのである。これによって2008年に農村義務教育全

表11 2000年～2004年 財政性教育経費の配分比率（%）

年	高等教育	普通高校	中等職業教育	義務教育全体	農村義務教育
2000	22.0	11.3	9.4	51.1	28.6
2001	21.8	11.6	8.1	51.7	29.5
2002	22.6	12.0	7.0	51.8	30.1
2003	22.8	12.3	6.8	51.6	29.7
2004	22.6	10.0	6.2	54.0	31.2

出典：『中国統計年鑑』2001～2005年度版の数値に基づき作成。

体が無償化されることが決定し、12月25日に国務院より「農村義務教育経費保障体制改革の深化に関する通知」が出され、逐次実施に移されることとなった。2006年にはこれを受け、中華人民共和国義務教育法の改正が行われ、「義務教育の実施にあたっては、学費、雑費は徴収せず、国が義務教育経費保障体制をうち立てて義務教育制度の実施を保証する。」（第2条）と定められた。そして国務院「通知」に基づき、省（自治区）が統轄する下で、経費管理は県が主体となって下表のとおり地区ごとの分担割合に沿って施行するものとされた。農村義務教育はこのようにして「学費・雑費の不徴収」と「貧困児童・生徒の寄宿舎生活の補助」が実施されることになった。同通知は同時に学校の「公用経費」の保障水準の引き上げも規定している。（表12,13参照。）

2005年のこの動きから2008年まで——広西・農村においても実際に急展開を見せたが、それは義務教育就学について前進をもたらしたが、それでも課題を残すものであった。例を融水苗族自治县にとってみよう。県鎮の民族小学校については、国庫交付金や都市部の「市」からの個別援助によって校舎・校庭・特別教室もさらに整備されるようになった。中学校修了率も、1999年の約50%から、2005年の80%を経て、2008年には県鎮付近の「まち」の子についてはほぼ100%に近づいていた。

1999年には、この鎮の民族中学校に一人も進学者を送っていない川沿いの山村の苗族村の子らはどうだったろう。この“勾灘分校”では、2000年に日本からの義捐金で小さなレンガ造りの校舎が白いコンクリート塗りになり、ガラス窓も入った。そして2005年によく小学校入学率100%にはじめてなり、中学校（先の県鎮にある民族中学校）に進学す

表12 義務教育経費保障新体制下の財政負担配分

負担項目	東部	中部	西部
学費・雑費無償化 公用教育経費増額(中央:地方)	財政力に応じて		
校舎修繕費 (中央:地方)	0:10	5:5	5:5
貧困家庭の教科書代 (中央:地方)	0:10	10:0	10:0
貧困家庭の寄宿舎生活費補助 (中央:地方)	0:10	0:10	0:10

出典：『中国教育録』2006年より筆者作成。

表13 1992年以降の全国教育経費と国の財政性経費の状況

年	1980	1990	1995	2000	2005
全国教育経費総額(億元)	—	—	1878.0	3849.1	8418.8
国による財政性教育経費	134.9	564.0	1411.5	2562.6	5161.1
国支出財政の対GDP比(%)	2.99	3.04	2.41	2.87	2.82
国家財政中の教育経費の支出割合(%)	11.63	19.20	22.61	19.13	16.31

出典：『中国教育録』2007年版35頁及び2008年版29頁の表より筆者作成。

るようになったが、2008年段階での中学校修了率は45%程度で、その他の生徒は「中退」している。一番大きな要因は、今度は寄宿舎生活費を支払う家庭の経費負担問題である。

ちなみにこの分校はこの経過の中で、教室が2つふやされたが、相変らず“複式授業”が行なわれている。少子化の進行の中での児童数減によって、現行基準では教員が2人しか配置されていないからだ。

以上のように見てくれば、「農村義務教育保障体制」の確立は、この10年間の教育財政制度改革に即して見れば、2001年～2002年の「新体制」への移行に続く2つ目の大変革であったと言えよう。義務教育法制定から13年目のことであった。むしろそれで中国教育の地域間・学校間格差問題が解消したわけではない。(表14参照。)

### V. 小 括

1999年から2008年までの10年間は、中国農村義務教育財政制度にとって大きな変動の10年であった。その特徴をまとめると以下のようになるであろう。

- (1) 1999年は、農村義務教育にとっては、9ヶ年義務教育の完全実施が大きな目標であった。小学校については、既に就学率100%に近づいていたが、中学校(「初級中学」)については中退者も多く、「改革開放」後、大きく前進したもののまだまだ課題を残す状況であった。
- (2) 1999年には、義務教育の管理主体は郷政府を基本としていたが、十分な郷政府財源もなく、住民と親の教育費負担も重く、教育水準の向上

のテンポを遅くし、教職員給与の遅・欠配をすら引き起こしており、この財政基盤の弱さは都市と農村、あるいは農村の県・鎮の学校の間の格差を広げる要因であった。

- (3) 2001年からの「新体制」、即ち農村税制改革による農民の教育負担の軽減と「一費制」の導入及び県を主体とする義務教育管理主体への「改革」が、(地方での実施にはタイム・ラグを伴いつつも)実施されることとなった。「農村税制改革」の影響、という点では、2000年以後の2～3年は、農村県の税収減によって教育財政にも更なる困難が増大し、県の債務もふえたが、その後は、国庫補助の増加なども含めて改善の軌道に乗った。しかしその改善のスピードと保障内容については、都市との比較で言えば十分だったとは言えない。この点で、「教育行政の地方分権」は維持しながらも、「県」を主管とする体制へと移行するものだった。その経過は、明らかに教職員給与の大規模な欠配・遅配は解消し得たし、過大になっていた郷政府職員を削減しつつ、県の行政指導力が発揮されるようになった。むしろそのことは9年制義務教育の完全実施に向けても確実な前進をもたらした。しかし、国の教育財政支出のGDP比は決してまだまだ高いものとは言えない。(したがって、都市・臨海部との格差の拡大は、共産党の地方組織や地方政府幹部の不正・汚職の横行とともに農民層の強い不満となっていった。)

ところで、広西を例にとれば「県」の面積は概して日本の熊本県や福岡県の半分くらいの面積で、そこに20～40万人くらいが暮らしていて、「郷」政府の自立という課題は、むしろ引き続き追求されるべきだと思われる。農村の不満と矛盾の解消のために基礎的「自治」組織としての「郷」の行政担当能力の育成は先送りにされた、と言えよう。

- (4) 朱鎔基首相会見と国務院「基礎教育の改革と発展に関する決定」(2001年)は上記の改善とともに財政「合理化」を伴うものであった。それはそれで「現代化」といえる。しかし実際に農村義務教育の現場にあらわれたドラスティックな変化—それは大々的な「学校統廃合」の実施だった。その問題点はあえて繰り返し指摘することはしない。

- (5) 「新体制」移行は、県主体の農村義務教育管理体制が定着すると、ほぼ時を移さず「農村義務教育経費保障新体制」の実施へと進んだ。その試行は江蘇省などで着手されていたが、2005年

表14 2007年生徒1人当たり予算内教育経費

区域	地区	事業費	公用経費	区域	地区	事業費	公用経費
東部	北京	7316.16	2460.80	中部	河南	1392.91	251.97
	天津	4956.36	728.88		湖北	1920.87	206.73
	遼寧	2841.42	709.92		湖南	1905.43	279.35
	上海	11498.99	2614.74	西部	広西	1829.33	299.42
	江蘇	3679.97	247.24		重慶	1757.99	599.58
	浙江	3734.35	642.20		四川	1681.05	430.62
	広東	2053.92	522.37		貴州	1466.39	246.70
	福建	2587.20	402.44		雲南	1798.70	367.02
	山東	2396.58	210.64		チベット	4648.19	361.74
	海南	2175.25	448.32		陝西	2128.46	453.40
中部	河北	2272.34	235.18		甘肅	1774.22	399.78
	吉林	3028.29	399.05		内蒙古	2946.35	555.95
	黒龍江	3548.60	425.24		青海	2733.17	530.32
	山西	2057.54	315.56	寧夏	1975.60	467.77	
	江西	1666.80	211.50	新疆	2573.48	625.75	
	安徽	1644.73	135.63	全国平均	2207.04	425.00	

出典: 2007年「全国教育経費執行状況統計公告」教育部国家統計局HPにより筆者作成

5月の全人代での温家宝報告以降急転回を見せ、2008年からの農村義務教育無償化(「学費」と「一費化」された「雑費」の不徴収)の決断へと展開し、実施に移されていった。ただ高校や社会教育も含んだ「農村教育財政」という点でいえば残された課題も大きい。小学校及び中学校の実質就学率が100%に近づけば、その点では義務教育就学率については差はなくなるが、後期中等教育や高等教育への進学率という点では、格差は決して解消していない。その背後に国の教育予算全体の中での高等教育予算の大きさも議論されるべきであろう。「西部地区」の1つの自治区・広西に即していえば、東部の大都市との高校進学率の大きな開き、そしてそれにもかかわらず高校卒業者から大学の進学率が70パーセントを超える、という歪つな就学構造も、すべての子どもの豊かな学びを保障する学校制度の確立という視点からは検討を要するものである。(表15参照。)

表15 2003・2004年の高校・大学の学費(授業料)が家庭の収入に占める割合

	普通高校		普通大学	
	2003年	2004年	2003年	2004年
生徒・学生平均助学・奨学金受給額(元)	646	619		
都市(市・鎮)住民家庭の平均年間可処分所得額(元)	8472	9422		
農村住民家庭の平均年間純収入(元)	2622	2936		
家庭が負担する平均学費(元)	3744	4165		
家庭収入に占める1名の生徒・学生の学費支出の割合				
(都市)	14.80	14.84	9.60	11.20
(農村)	35.10	34.77	33.20	35.93

出典:文新華・王虹「全国教育経費分析」『教育発展研究』2007年(4A)

世界金融不況のあと、2009年第2四半期に既に経済成長率6.5%にまで回復した中国経済。今度は「内需拡大」に努め、農村への投資を大幅にふやしていくという中国政府。その展開に期待しつつ今後も中国農村教育改革に注目したい。

—なお、本稿は第68回日本教育学会大会(東京大学、2009年8月28日)テーマ別分科会「世界の教育改革の動向」での筆者の発表原稿に加筆・修正を加えたものである。

### 注

- 1) 「農民工子女」(出稼ぎ農民子弟)の教育問題については、筆者の近著「現代中国の教育改革」『熊本大学教育学部紀要』第57号(人文科学)2008年12月pp.201-211.に「都市貧困層の教育問題」として簡潔に叙述している。なお、この問題の詳細な研究として邦文のものとしては、植村広美『中国における「農民工子女」の教育機会に関する制度と実態』風間書房2009年などがある。参照されたし。
- 2) なお、日本の近代化のケースとの類似性については、2009年6月20日温鉄軍教授(中国人民大学・農業経済学、政府ブレインの1人)も東京・工学院大孔子学院での中国農村問題セミナーで認めていたことを付言しておきたい。そして、慢性的な地方政府の赤字と債務超過、教育経費不足、及び地域間の不均衡の拡大が続いた。
- 3) 鮑伝友・鄭澍「農村税制改革の基礎教育への影響」『遼寧師範大学学报』(社会科学篇)2002年 p.64.
- 4) 曾天山「広西壮族自治区農村基礎教育調査研究報告」朱小蔓主編『教育研究者の足跡—中央教育研究所論文選集(2)』教育科学出版社 2003年 pp.399-400.
- 5) 2003年段階で、例えば小学校・中学校の児童・生徒1人当りの予算内教育事業費は最高の上海市と最低の河南省とでは各々10.3倍と32.5倍もの開きがある。『中国教育緑書2006年』教育科学出版社 2007年 p.33.
- 6) 『人民日報』2005年3月14日付。