HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	中国における教員地域間格差の形成要因に関する一考察 ： 教育財政と教員採用・配置制度への分析を通して
Author(s)	王, 佳寧
Citation	北海道大学大学院教育学研究院紀要, 142, 177-197
Issue Date	2023-06-26
DOI	https://doi.org/10.14943/b.edu.142.177
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/90080
Type	departmental bulletin paper
File Information	12-1882-1669-142.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

北海道大学大学院教育学研究院紀要
第142号　2023年6月

【研究ノート】

中国における教員地域間格差の形成要因に関する一考察：教育財政と教員採用・配置制度への分析を通して

王　　佳　寧*

【要旨】 教員の地域間格差の形成要因は多岐にわたっているが，その中で教育の発展の基盤としての教育財政と教員採用・配置制度によるところが大きいと考えられる。本研究は，日本型公教育制度の特徴を念頭に置きながら，中国における教員の地域間格差の実態を解明し，教育財政と教員採用・配置の視点から，その格差を生み出す制度的要因を分析しようとした。教育財政および教員採用・配置制度の歴史的変遷と仕組みへの分析によれば，政策面においては都市部と農村部の教員配置基準が統一されてきたが，現実には都市部優先の教員配置の政策志向が継続されている。また現行の県を主とする教育財政制度の下で，各地域の経済力はそのまま教育費の支出に反映し，そして教員の給与・待遇等にも連動している。さらに自由競争・公開選抜に基づく教員採用・配置システムの下，優秀な教員は自然に給与・待遇と勤務・生活環境の良い都市部に集中していくことが明らかになった。

【キーワード】中国，教員地域間格差，教育財政制度，教員採用・配置制度

I.　研究の背景と課題設定

1.　研究の背景

本研究の目的は，中国における教員をめぐる地域間格差の実態を解明し，教育財政および教員採用・配置の視点から，その格差を生み出す制度的要因を分析しようとするものである。

中国では，1978年12月に中国共産党第11期中央委員会第3回会議が開催され，党の中心はそれまでの階級闘争から社会主義現代化の建設へと転換するとともに，改革開放の路線が正式に打ち出された。それと同時に，中国政府は科学技術と教育事業に重点を置きはじめ，教育の改革と発展に本格的に取り組んできた。1977年に鄧小平は復帰すると直ちに毛沢東の政策に対する調整を行ったが，最初は政治面ではなく，科学技術と教育の面から始めた。鄧小平は「日本は明治維新以降，科学技術と教育に重点を置き大きな力を注いだ。明治維新は新興ブルジョアジーが行った改革だが，我々はプロレタリアなので，明治維新より上手くできるはずだ。また科学技術の研究だけではなく教育も強化する必要があり，厳格な試験によって優秀な人材を重点中学校と大学に集中させよう」と提言した（胡2019）。

それを受けて，1978年1月に教育部は「一部の重点小・中・高校の良好な運営に関する試行方案」を発表し，いくつかの教育基盤のよい小・中・高校を重点学校として認定し，教育資源の配分等の面を優遇する，文革大革命の時期に一時中止された重点学校政策を復活した。1981年の時点で，重点小・中学校は5,217校と4,016校，それぞれ全国の小・中学校総数の0.6％，3.8％を占めていたが，いずれも都市部に集中していた（楊2006）。

また経済領域の体制改革に伴い，1985年に中国共産党中央委員会は「教育体制の改革に関

* 北海道大学大学院教育学研究院・専門研究員
DOI：10.14943/b.edu.142.177

する決定」(中発〔1985〕12号) を公布し，教育改革の目標と基本方針を打ち出した。同決定は，「教育体制改革の根本的な目的は民族の素質を高めることであり，まず多くの人材を輩出しその中から特に優れた人材を輩出することである」ことを明示した上で，段階的に9年制義務教育を実施することを決定した。教育改革をより円滑に進めるために，地域間の経済・社会的発展の不均衡を考慮し，まず一部の地域を優先的に発展させ，そして先に発展した地域は後進地域を支援し，最終的に全国の教育水準の向上を実現するという方針を示した。つまり，改革開放当時，教育経費が不足した状況の中で，必要な人材を早急に養成するために，中国政府は限られた教育資源をごく一部の地域や学校に重点的に投資する教育方針をとっていた。この方針は，1980年代改革開放当時の鄧小平による「開発条件が良い一部の地区，一部の人から先に豊かにする」という「先富論」に同調するものであり，教育分野においても「先富論」の枠組みが用いられたことが確認できる。

このような教育方針の下で，優秀な人材をより迅速に育成することができた一方で，教育の地域間格差が生じるようになった。その中で特に，教育の担い手である教員をめぐる格差が重大な問題となっている。

2. 課題設定

これまで中国の都市農村間，区域間，学校間，普通高校教育と職業教育間，公立学校と民営学校間，階層間の教育格差に関する研究は数多く行われている（袁2005；何2008；仲田2014；張2021)。その中で，教育格差の発生・形成に関する研究はあるが，制度的要因に関する検討はまだ十分に行われていない。王（2005）は中国の義務教育経費投入における都市と農村間の格差問題を提示し，その要因は管理責任と財政負担のアンバランス，各級政府における義務教育の財政責任に対する具体策の不在，および義務教育財政交付金制度の未整備という3つの課題を示している。劉（2010）は同様な認識に立ちながら，教員の分布に地域間格差がある原因は，地域によって教員の給与・待遇や社会的地位等が大きく異なるからであると論じている。また新井（2015）は教員配置の視点から，中国の教員配置制度は各地域の多様性に応じた教員の配置を可能とする一方で，教育予算により教員数の増減や地域間教育格差の助長などの課題を指摘している。

このように，先行研究では教育財政と教員配置制度を個別的に研究し，それらをめぐる課題を指摘するものが多く見られる。しかし，現行の教育財政および教員採用・配置制度は教員の地域間格差の形成にどのような影響を与えているのか，それらの制度の関連性と特徴については明らかにしていない。そのため，本研究は「面の平等」を実現してきた日本型公教育制度のあり方を念頭に置きながら（苅谷2009)，複眼的な視点から中国の教育財政および教員採用・配置制度の特質を析出し，教員の地域間格差の形成要因を分析しようとする。

本稿の構成は以下の通りである。まず，量的・質的の面から中国における教員の地域間格差の実態を解明する。次に，教育発展の基盤としての教育財政と教員採用・配置制度に着目し，それらの制度の歴史的変遷と仕組みを整理し分析する。そして，教育財政と教員採用・配置の視点から教員の地域間格差の形成要因について総合的に考察する。

II. 教員をめぐる地域間格差の実態

まず量的に見れば，2005年当時の小・中学校教員一人当たりの児童・生徒数について，都市部[1]の小学校教員一人当たりの児童数は19.26人であったが，農村部は19.47人であった。両者の間には大きな差異がなかったが，それは全国の小規模不完全校（小学教学点）の98％以上は農村部に集中していたことが影響しているだろう[2]。また都市部の中学校教員一人当たりの生徒数は15.74人であったのに対して，農村部は18.16人，農村教員は都市教員より平均一人で2.5人ほどの生徒を多く負担していた。教員の需給は省による大きな格差も存在していた。2005年当時，小学校における教員一人当たり児童数の全国平均値は19.43人であったが，最も条件に恵まれた北京市では10.58人であったの対して，最も条件が悪い貴州省では26.52人であった。中学校の場合では，教員一人当たり生徒数の全国平均値は17.80人であるが，最も条件に恵まれた北京市は10.34人であったのに対して，最も条件が悪い安徽省は23.54人であった（『中国統計年鑑2006年』）。つまり，都市部や北京市等の経済発達地域において教員の量はある程度確保できたが，農村部や貴州省，安徽省等の経済発展が遅れた地域では深刻な教員不足問題が発生していたことがうかがわれる。

また，教員をめぐる地域間格差は「量」に留まらず，「質」[3]にも及んでいた。地域別に教員の学歴を見ると（表1参照），2005年当時，都市部の小学校教員数は89.84万人であるが，高学歴の修士卒・大卒の教員数は17.34万人で全体の19.30％に上った。その一方で，農村部の小学校教員数は356.86万人であるが，そのうち高学歴の修士卒・大卒教員数は11.70万人，農村教員総数の3.28％に留まっていた。また児童1万人当たりの高学歴（修士卒・大卒）の教員数は都市部が100.20人であるに対して，農村部はわずか16.84人に留まっており，両者の間に6倍近い開きがあった。さらに教員の学歴分布については（図1参照），教員の学歴が高いほど，都市部に集中する傾向がある一方で，低学歴（高卒未満[4]）小学校教員数の9割近くが農村部に集中していた。つまり，都市部では高学歴の教員を多く集めることができるが，低学歴教員のほとんどは全国児童数の6割以上を占めた農村部に集中していたのである。なお，中学校

---

[1] 2008年に国務院が公布した「統計上の都市と農村の区分の規定」（国函〔2008〕40号）によると，中国の都市部と農村部はそれぞれ「城鎮」と「郷村」に相当する。「城鎮」は，一般的に「城市」（市レベル政府所在地等）と「県鎮」からなっており，「都市部」を指す。「郷村」は「城鎮」以外の地域であり，「農村部」を指す。ただし，『中国統計年鑑』等では全国を「都市部」，「県鎮部」，「農村部」の3つに分けられている。その中で，「県鎮部」は一般に県レベル政府所在地であるが，経済規模，人口，面積等は都市部の中心である「城市部」より劣っている。

[2] 2005年当時，全国の小学校不完全校は94,500校であるが，都市部は416校で全体の0.44％，県鎮部は1,190校で同1.26％，農村部は92,894校で同98.30％であった（『中国教育統計年鑑2005年』）。

[3] 教員の学歴・職務称号だけで教員の能力は測れないが，中国では教員の「質」を評価する際に，教員の学歴と職務称号が重要な指標として使われている。

[4] 『中華人民共和国教師法』（2009）において，①幼稚園教員資格を取得する際に，幼児師範学校卒およびそれ以上の学歴を有すべきである，②小学校教員資格を取得する際に，中等師範学校卒およびそれ以上の学歴を有すべきであるなどと規定された（第十一条）。つまり，中国の法制上において高卒レベルにあたる幼児師範学校・中等師範学校の卒業者は教員資格を取得することが認められている。ただし，かつて深刻な教員不足問題に対応するために，農村部を中心とした一部の地域では高卒未満の者が教員になった場合もある。

も同様な傾向がみられた。

表1　2005年地域別の小・中学校教員の学歴分布　単位：万人（百分比）

学校・地域別		教員の学歴					教員総数	児童・生徒数
		修士卒	大卒	専科卒	高卒	高卒未満		
小学校	都市部	0.10 (0.12%)	17.24 (19.19%)	52.74 (58.71%)	19.40 (21.59%)	0.35 (0.39%)	89.84 (16.06%)	1,730.38 (15.93%)
	県鎮部	0.02 (0.02%)	8.55 (7.60%)	67.03 (59.56%)	36.31 (32.26%)	0.63 (0.56%)	112.55 (20.13%)	2,185.86 (20.12%)
	農村部	0.04 (0.01%)	11.66 (3.27%)	157.77 (44.21%)	180.64 (50.62%)	6.76 (1.89%)	356.86 (63.81%)	6,947.83 (63.95%)
	計	0.16 (0.03%)	37.45 (6.70%)	277.54 (49.63%)	236.35 (42.26%)	7.74 (1.38%)	559.25 (100%)	10,864.07 (100%)
中学校	都市部	0.45 (0.69%)	40.64 (61.76%)	23.67 (35.97%)	1.00 (1.52%)	0.04 (0.06%)	65.81 (100%)	1,035.82 (16.78%)
	県鎮部	0.16 (0.13%)	44.01 (34.38%)	78.79 (61.55%)	4.93 (3.85%)	0.11 (0.09%)	128.00 (100%)	2,351.33 (38.10%)
	農村部	0.11 (0.07%)	37.21 (24.26%)	105.62 (68.87%)	10.21 (6.66%)	0.22 (0.14%)	153.37 (100%)	2,784.66 (45.12%)
	計	0.72 (0.21%)	121.86 (35.10%)	121.86 (35.10%)	16.15 (4.65%)	0.37 (0.10%)	347.18 (100%)	6,171.81 (100%)

注：教員学歴の百分比は，地域別に各学歴の教員数がその地域の教員総数に占める比率である。教員総数の百分比は，地域別の教員数が教員総数に占める割合である。児童・生徒の百分比は，地域別の児童・生徒数が児童・生徒総数に占める割合である。

出所：中華人民共和国教育部発展規劃司（2006）『中国教育統計年鑑2005年』中国統計出版に基づき，作成した。

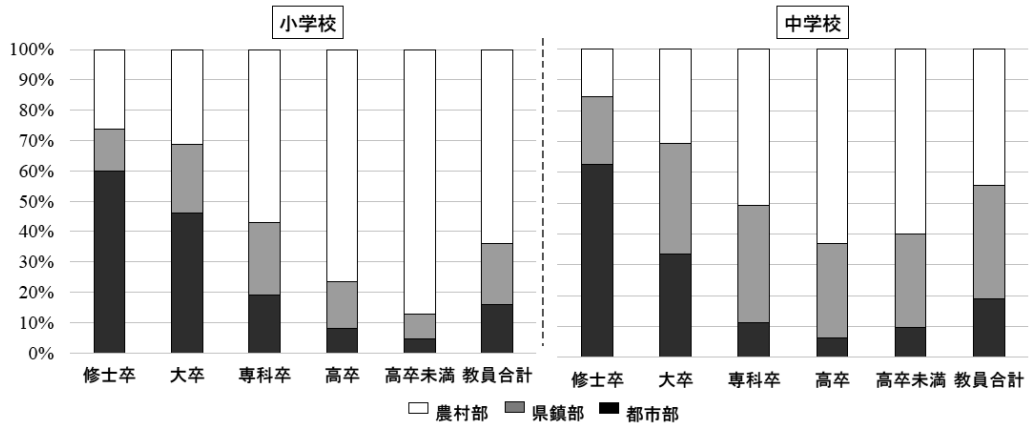

図1　2005年地域別の小・中学校教員学歴の分布状況

出所：中華人民共和国教育部発展規劃司（2006）『中国教育統計年鑑2005年』中国統計出版社に基づき，作成した。

次に，教員の職務称号を見てみよう（表2・図2参照）。中国の小・中・高校教員の職務称号は，高い順に中学校と高校には「中学高級」，「中学一級」，「中学二級」，「中学三級」があり[5]，小学校には「中学高級」，「小学高級」，「小学一級」，「小学二級」，「小学三級」がある。2005年当時，都市部の小学校教員数は89.8万人であるが，そのうちに素質能力の高いとみなされる「高級」[6]の職務称号を有する教員は45.4万人，都市部の小学校教員総数の半分以上に上った。その一方で，農村部の小学校教員のうち，「高級」の称号を有する者は全体の39.2％に留まっていた。都市部と農村部の間に11.3％の差があった。また中学校の場合，都市部では「高級」の称号を有する教員は全体の15.6％を占めた一方で，農村部はわずか3.5％に留まっていた。つまり，都市部の小・中学校では高いレベルの職務称号を有する「高級」教員の割合が農村部より高く，この点でも一定の格差が存在していたことが分かった。

表2　2005年地域別の小・中学校教員の職務称号　単位：万人（百分比）

学校・地域別		高級	一級	二級	三級	未評定	教員総数
小学校	都市部	45.35（50.48％）	33.00（36.73％）	5.07（5.64％）	0.43（0.48％）	5.99（6.67％）	89.84（16.06％）
	県鎮部	52.82（46.93％）	45.65（40.56％）	7.94（7.05％）	0.49（0.44％）	5.65（5.02％）	112.55（20.13％）
	農村部	139.82（39.18％）	158.45（44.40％）	36.37（10.19％）	2.02（0.57％）	20.21（5.66％）	356.86（63.81％）
	計	237.99（42.56％）	237.10（42.40％）	49.38（8.83％）	2.93（0.52％）	31.85（5.70％）	559.25（100％）

[5] 『中学校教師職務の試行条例』（職改字〔1986〕第112号）においては各レベルの教員の職務内容と認定条件は次のように規定されている。(1)「中学高級教師」の職務内容は，①教学任務を遂行すること，②道徳教育，クラス担当，社会活動の指導を行うこと，③一級，二級，三級教師の教育活動の指導を行い，あるいは教員養成の任務を担うことである；認定の条件は，「中学一級」教師として五年間以上に勤務すること，あるいは博士学位を有し，審査の上で高級教師の職務を履行する能力があることである。(2)「中学一級教師」の職務内容は，①と②は同上，③教学の研究活動を管理運営すること，④二級，三級教師の教育活動の指導を行い，あるいは教員養成の任務を担うことである；認定の条件は，「中学二級」教師として四年間以上に勤務し，あるいは修士の学位を有し，審査の上で「一級教師」の職務を履行する能力を有することである。(3)「中学二級」教師の職務内容は，①と②は同上，③教学研究活動に参加すること；認定の条件は，教育学，心理学，教育方法の基本理論と知識を備えること，担当教科に必要な基礎理論と基礎知識を有し，中学校教育の職務を履行する能力があることである。(4)「中学三級」教師の職務内容は，①は同上，②高級教師あるいは一級教師の指導の下で，道徳教育，クラス担当，社会活動の指導を行うこと，③教学研究活動に参加すること；認定の条件は，高等師範学校あるいは他の高等教育学校の卒業生で，一年間の見習い，審査を経て三級教師としての能力を備えることである。一方，各職務称号の評定基準，計画等は省レベルの地方政府・教育行政部門等が制定しているが，具体的な評定人数・比率などは公表されていない。

[6] 小学校教員の中で，「中学高級」を有する者が少ないため，ここでは「中学高級」と「小学高級」を「高級」という1つにまとめる。

中学校	都市部	10.25 (15.58%)	28.50 (43.31%)	20.74 (31.51%)	1.96 (2.98%)	4.37 (6.64%)	65.81 (100%)
	県鎮部	7.22 (5.64%)	48.34 (37.77%)	53.16 (41.53%)	9.41 (7.35%)	9.87 (7.71%)	128.00 (100%)
	農村部	5.32 (3.47%)	49.86 (32.51%)	67.84 (44.23%)	16.12 (10.51%)	14.23 (9.28%)	153.37 (100%)
	計	22.79 (6.56%)	126.70 (36.49%)	141.74 (40.83%)	27.48 (7.92%)	28.47 (8.20%)	347.18 (100%)

注1：「未評定」は，職務称号の評定がまだ行われていない新任教員等である。
注2：教員の職務称号の百分比は，地域別の各職務称号の教員がその地域の教員総数に占める割合である。教員総数の百分比は，地域別の教員数が教員総数に占める割合である。
出所：中華人民共和国教育部発展規劃司（2006）『中国教育統計年鑑2005年』中国統計出版社に基づき，作成した。

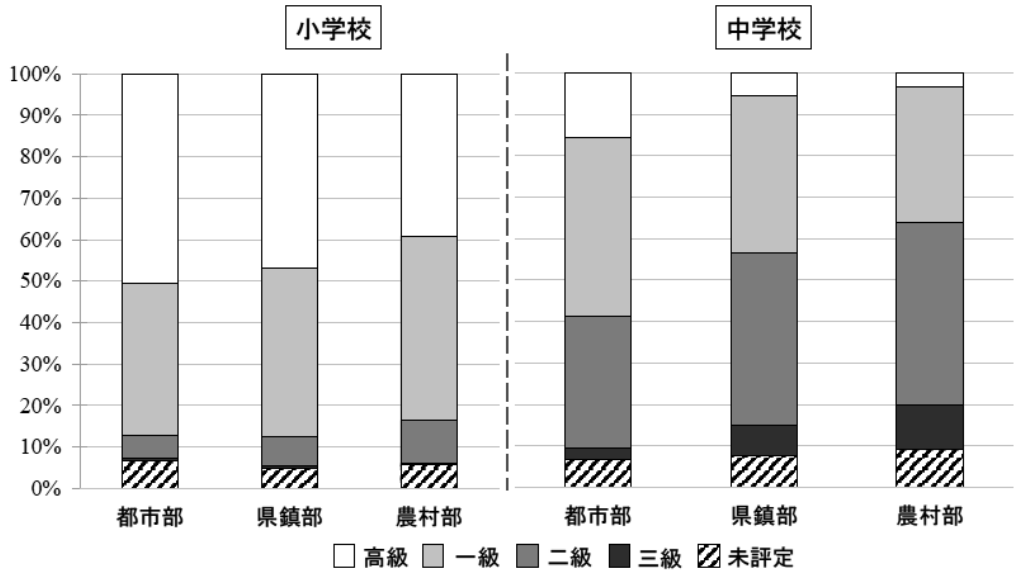

図2　2005年地域別の小・中学校教員の職務称号

出所：中華人民共和国教育部発展規劃司（2006）『中国教育統計年鑑2005年』中国統計出版社に基づき，作成した。

以上のように，経済力の強い地域や都市部では教員供給が比較的充足し，素質能力の高い教員も多く集めていた。その一方で，当時全国の児童生徒数の大半を占めていた農村部の小・中学校，特に貧困地域の農村学校では教員の素質能力が低い上に，教員の量も十分に確保できず，義務教育の質的保証はおろか，普及さえも大きな課題となっていた。

このような教員の地域間格差の形成要因は地域の経済的・文化的要因および国の制度的要因など多岐に渡っているが，その中で教育の基盤としての教育財政と教員採用・配置制度によるところが大きいと考えられる。以下では，改革開放以来の中国の教育財政と教員採用・配置の歴史的変遷およびその仕組みを整理・分析し，教育財政と教員配置の視点から教員の地域間格差を生み出す制度的要因を考察してみたい。

III. 教育財政の仕組みと課題

1. 教育財政システムの変遷と仕組み

1980年代改革開放以降，中国の基礎教育[7]の管理体制は1985年の「教育体制の改革に関する決定」が示した「地方政府が責任を負い，等級別に管理する（地方負責，分級管理）」という原則に基づいたものである。すなわち，中央政府は教育発展の基本方針とマクロ計画を決定する一方で，具体的な政策・制度，計画の策定・実施，および学校側の運営・管理の責任と権利は全て地方政府に委ねられた。また1986年に公布された『中華人民共和国義務教育法』および「中華人民共和国義務教育法実施細則」（1992年）によると，義務教育は国務院の統一指導の下で，各レベルの地方政府が責任を持って実施する方針を改めて示した上で，都市部では市（地レベル）或いは区を単位とし，農村部では郷・鎮政府を単位として行うことが明記された。

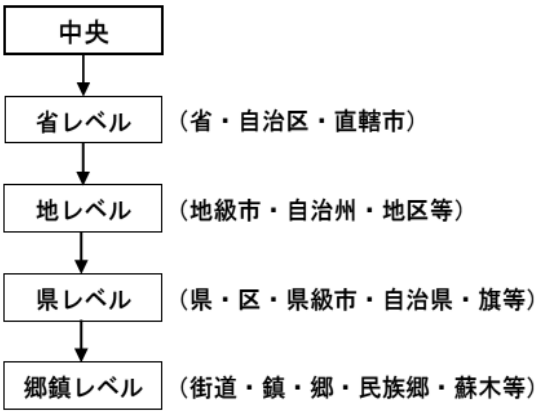

図3 中国の行政区分について

出所：中国政府網ホームページ「中華人民共和国行政区劃」，「中華人民共和国行政区劃統計表」に基づき，作成した。

このような教育財政システムの下で，各レベルの地方政府は実際にどの割合の教育経費を負担していたのか。国務院発展センターの調査によると，2000年の義務教育経費支出の中で，一番下位の郷・鎮レベルの政府が約78％を負担した一方で，下から二番目の県レベル政府は9％，省レベルは11％，中央政府は2％をそれぞれ負担していた（国家統計局2006）。つまり，義務教育経費の98％程度は地方政府が負担しており，さらにその大半は一番下位の郷・鎮レベル政府に委ねられていたのである。

教育財政の地方分権化は，各地域が実情に応じて柔軟に教育を運営することを可能にしたが，しかし農村人口が全体人口の8割を占めた当時の中国では，最も下位の郷・鎮政府が膨大な教育経費を確保することは極めて困難であった。特に1994年に中央財政の強化と中央政府のマクロコントロール機能を回復するために，「分税制」[8]という税財政改革が行われた。従来の地方政府に属する一部の税収を中央政府へ移管によって，地方政府の財政収入が急速に減少した（図4参照）。ただし，地方政府の税源は減少したものの，従来の財政責任はあまり変わらなかったため，財政自給率は1980年の1.56から2000年の0.62までに下がって地方財政は厳しくなる一方であった（郭2008）。また2000年から中国政府は農民への農業税廃止をめぐる

---

[7] ここの基礎教育とは，小・中・高校教育段階を指す。

[8] 分税制改革は，1994年にスタートした中国の税財政改革である。その主な内容は，中央税，地方税，共通配分税に分類することによって，それまで曖昧であった国税と地方税を明確に区分し，税財政システムの体系化を図ろうとするものである（内藤2004）。

改革が進められた。農業税の廃止により，農民の負担は軽減されたが，これまで農業税に依存した農村部の郷鎮政府は大きな財政的基盤を失い，中央政府等からそれに見合う十分な補償もなかったため，郷鎮レベル政府はより一層深刻な財政難に陥っていた（吉岡2010）。こうした一連の税財政改革により，地方政府，特に一番下位の郷・鎮レベル政府の財政状況が大きく悪化した。そのため，従来のように農村義務教育経費を負担する財政能力がほとんどなくなり，教員給与の不払いや遅配などの問題が発生した。例えば，1998－2000年の間で全国教員給与の不払い額は127億元に達しており，全国2,300県のうち教員給与の不払い・遅配問題を抱える地域は全体の三分の一に上っていた（周2003）。

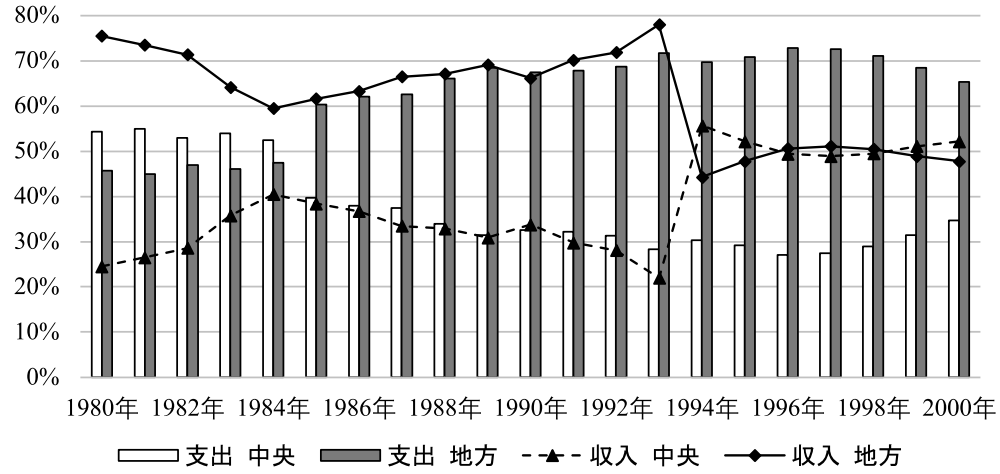

図4　中央と地方政府の財政収入・支出状況

出所：国家統計局ホームページ『中国統計年鑑2001年』に基づき，作成した。

こうした郷鎮レベル政府の財政制約が厳しくなる状況に対して，農村義務教育の更なる普及と充実改善を図るために，2001年に国務院は「基礎教育の改革と発展に関する決定」（国発〔2001〕21号）を公布し，農村義務教育は「地方政府が責任を負う，等級別に管理する，県レベル政府が主な責任を負う（地方負責，分級管理，以県為主）」という原則を示し，農村義務教育の管理・財政負担は従来の郷・鎮レベル政府から一ランク上の県レベル政府に引き上げることを定めた。また翌年，国務院は「農村義務教育の管理体制の整備に関する通知」（国弁発〔2002〕28号）を公布し，農村義務教育の行財政は「県を主とする」という原則を改めて明示した上で，より具体的に各レベルの政府・教育行政部門の責任と役割を強調した。それによって，都市部におけるごく一部の学校（大学付属校，省・市立学校[9]）を除き，ほとんどの都市学校と全ての農村学校の管理・財政負担は県レベル政府が主な責任を負うという財政システムが確立され，そして今日まで維持されてきた。

---

[9] 省・市立学校の教育費支出は，それぞれ省・市レベル地方政府が負担する。例えば，A市（地級市）はb県とc 区を管轄している。A 立小学校はb 県にある。原則として，b 県政府は県内の小中学校の管理・教育費支出を負担する必要がある。しかしA 小学校は市立であるため，b県はA小学校の管理・財政を負担する必要がなく，代わりにA市政府が負担するという仕組みである。

2. 教育財政の地域間格差

(1) 教育費支出をめぐる格差

現行の県レベル政府が主な責任を負う教育財政システムは，確かに従来の郷・鎮レベル政府より財政力が強いが，しかし各レベル地方政府の税収額を見ると，高い順に中央政府，省レベル政府，地レベル，県レベルと郷鎮レベルとなっており，県レベルの財政力は依然として低い水準にある（王2005；劉2010）。

また「分税制」の実施に伴い，中国では1995年から中央政府から地方政府への財政移転制度[10]が導入されてきた。しかしその中で，豊かな地域の既得権益を保護するための「税収返還」が大半を占めており，地域間の経済格差を是正する税制調整の役割を果たしていない。また日本の地域間格差是正のための地方交付税のようなものとして「一般性移転支出」はあるが，2005年の実績は財政移転総額の9.8％しか占めておらず，規模が非常に小さいものに留まっている（安2007）。さらに財政移転項目の中で，義務教育に使途が特定された移転財源（「専項移転支出」）もあるが，だが算定・移転に関する規定が基準化されず，監督システムにも数多くの問題があるため，多くの財源が抑制されたり，他の分野に流用されたりするような現象が一般に見られる（内藤2004；徐2010；安2007）。つまり，中国における政府間の財政移転制度は財政による再分配機能がほとんど働かず，地域間格差を是正することは難しいと言える。

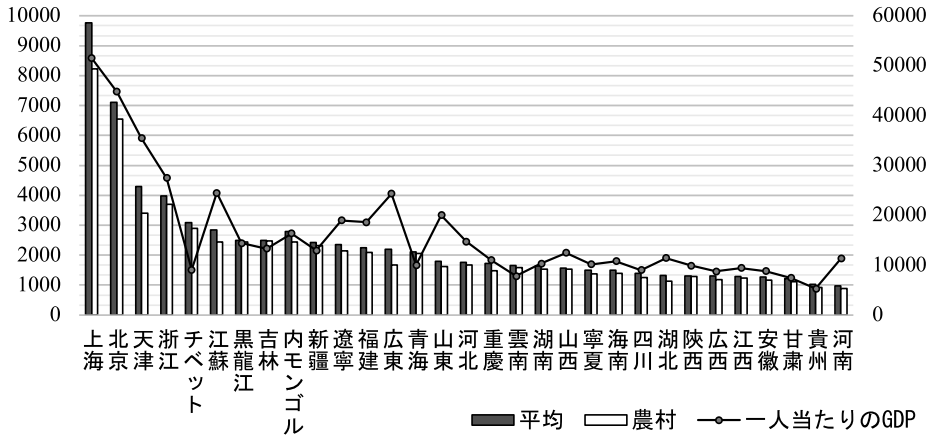

図5　2005年各地域の小学校児童一人当たりの教育費支出（単位：元）

出所：国家統計局ホームページ『中国統計年鑑2006年』，教育部財務司・国家統計局社会和科技統計司（2006）『中国教育経費統計年鑑 2006年』中国統計出版社に基づき，作成した。

このような状況の下で，各地域の経済力はそのまま教育費の支出に反映された。例えば，2005年において公立小学校に在籍する児童1人当たりの教育費支出を見ると（図5参照），農村

[10] 中央政府から地方政府への財政移転は大きく4つの種類に分けられる。すなわち，①税収返還（地域間均衡化の機能を有していない），②一般性移転支出（地域間均衡化の機能を有する），③専項移転支出（農業，教育，社会保障等の特定分野の財政移転支出，地域間均衡化の機能を有していない），④その他移転支出（民族地域への財政移転，農業税制改革の移転支出等，属性は③の専項移転支出と同じである）。

部の小学校の教育費はいずれも平均値より下回っており，平均水準を上回る都市部小学校との格差はより一層大きいと考えられる[11]。また省等による地域間格差も顕著である。基本的に「東部地域＞東北地域＞中部地域＞西部地域」の順番となっている。さらに横軸に地域の経済力を示す1人当たりのGDPをとり，縦軸に児童1人当たりの教育費をプロットしたのが図6である。地域の経済力と児童1人当たりの教育費の間には0.92という非常に強い正の相関がある。つまり，農村部の児童1人当たりの教育費支出は都市部より全体的に低い上に，経済力の強い地域（省）ほど，児童1人当たり教育費がより多い傾向にあることがわかる。その中で，最高は上海市平均値の9,767元であり，最低は河南省農村部の880元で，両者の間に11倍以上の格差があった。経済力の強い省の都市部と経済力の弱い省の農村部の間にはより一層大きな格差があることが考えられる。また中学校も小学校と同様の傾向がみられる（図7参照）。

ただし，チベット自治区の財政収入は全国で最も低いことに対して，児童生徒1人当たりの教育費はそれほど低くない。それは中央政府からの少数民族地域への特別財政補助によるものが大きいと考えられる。

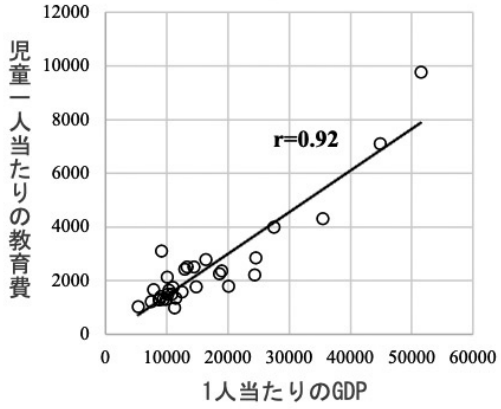

図6　2005年児童1人当たり教育費と1人当たりのGDPの関係（単位：元）

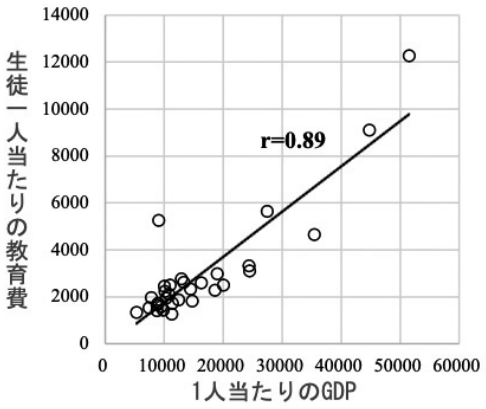

図7　2005年生徒1人当たり教育費と1人当たりのGDPの関係（単位：元）

出所：国家統計局ホームページ『中国統計年鑑2006年』，教育部財務司・国家統計局社会和科技統計司（2006）『中国教育経費統計年鑑 2006年』中国統計出版社に基づき，作成した。

（2）教員の給与待遇をめぐる格差

教育費支出の格差は，各地域の教育環境整備の差を招くだけではなく，教員の給与待遇の格差にも連動している。

中国では教育経費の支出は「事業性経費支出」と「基本建設支出」からなっており，また「事業性経費支出」は教職員の人件費や社会保障費等を主たる「個人部分」と学校の設備・光熱費等の「公用部分」から構成されている（図8参照）。その中で教員人件費の比率が最も高い。例えば，2005年の小学校の教育経費をみると，教育経費支出の約4分の3は「個人部分」の人件費で占められていた。

---

[11] 省別に都市部の児童・生徒一人当たりの教育費支出に関する統計データが集計されていない。

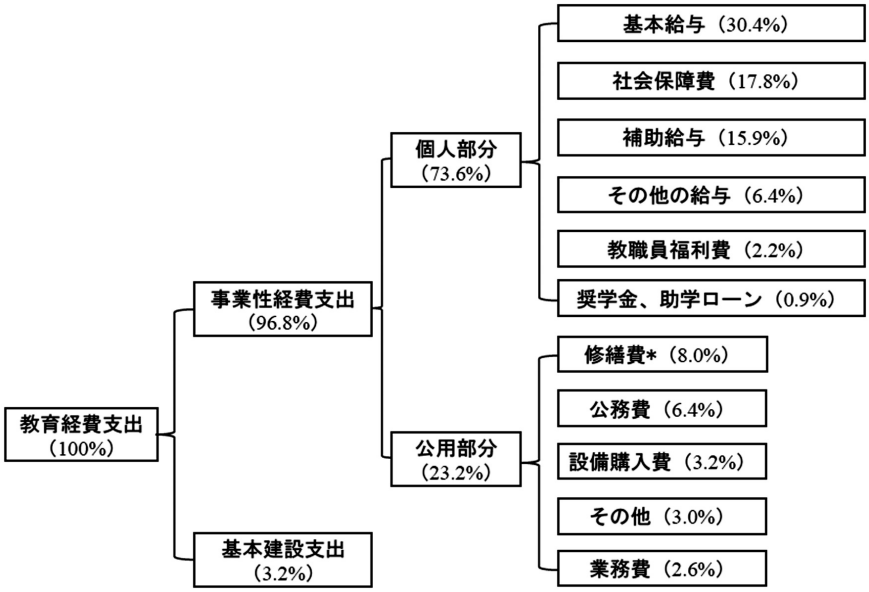

図8　中国における教育経費支出の内訳

注1：百分比は各部分の支出が全体の教育経費支出に占める割合である。
注2：公用部分の「修繕費」の中に「校舎建設費」も含まれている。
出所：教育部財務司・国家統計局社会和科技統計司（2006）『中国教育経費統計年鑑 2006年』中国統計出版社に基づき，作成した。

では，こうした膨大な教員の人件費はどのレベルの政府が負担しているのか。前述した2001年の「基礎教育の改革と発展に関する決定」において県レベル政府は教員給与の管理を強化し，2001年から農村義務教育学校の教職員人件費の支給・管理は従来の郷鎮政府から県政府に引き上げて，県政府は教職員人件費の管理をさらに強化することを明示した。すなわち，都市部のごく一部の省・市レベル政府が所管の学校を除き，ほとんどの小・中学校の教職員の人件費は県レベル政府が負担しなければならない。

しかし県レベル政府の財政力は中央，省，市レベルより弱く，地域間の格差も大きいため，教職員人件費等は県政府が負担した結果，大きな地域間格差が生じていた。2005年当時の地域の経済力を示す1人当たりのGDPと小・中・高校教職員の平均年収を見ると（図9参照），1人当たりのGDPが低い地域ほど，その地域の教員の給与水準も低い。教員の平均年収と地域の経済力の間に明確な正の関係がみられた。また教育費支出の大半は教員の給与等であるため，児童一人当たりの教育費が少ない地域ほど，教員の平均年収も低くなる傾向がある（図10参照）。その中で，農村部の教育費支出は平均水準よりも低いため，農村学校の教員給与は同じ省内の教職員の平均給与より7%～41%を下回っていたという（国家教育発展研究中心2008）。このように経済力の強い地域の都市部の教職員給与等は経済力の弱い地域の農村部との間に非常に大きな格差が存在していたことが考えられる。

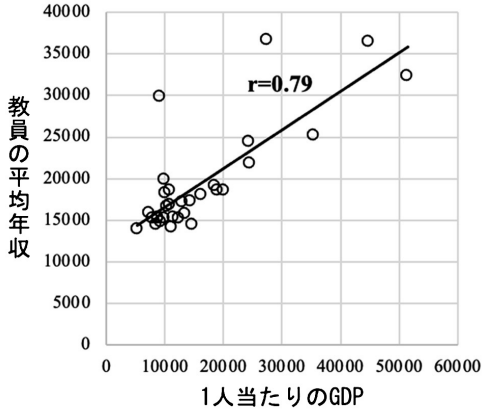

図9　1人当たりのGDPと教員平均年収の関係（単位：元）

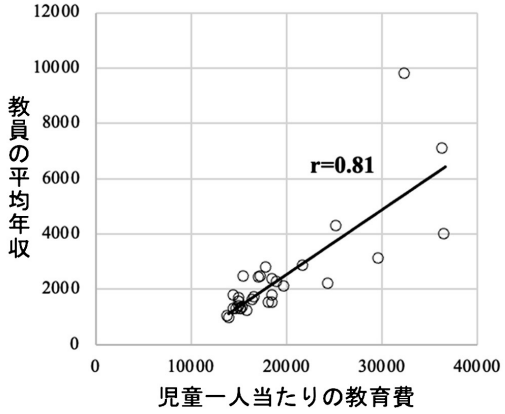

図10　児童1人当たり教育費と教員の平均年収の関係（単位：元）

出所：国家統計局ホームページ『中国統計年鑑2006年』，教育部財務司・国家統計局社会和科技統計司（2006）『中国教育経費統計年鑑 2006年』中国統計出版社に基づき，作成した。

IV.　教員の配置基準と採用・配置制度

教員の地域間格差を生み出す要因として，教育財政システムの欠陥による問題だけではなく，教員の配置基準および採用・配置制度にも深く関わっている。以下では，改革開放以来の教員の配置基準および採用・配置制度の変遷・仕組みを整理していく。

1. 教職員の配置基準の変遷

教職員の配置人数は，各地域の児童生徒数の変化という人口的要因に関連する一方で，教職員定数という概念にも深く結びついている。日本において公立小・中学校は1958年の「公立義務教育諸学校の学級編成および教職員定数の標準に関する法律」（義務教育標準法），高校は「公立高等学校の適正配置および教職員定数の標準等に関する法律」（高校標準法）に基づいてそれぞれ教職員定数が決められている。一方，中国では教職員の配置に関する法律はまだ整備されておらず，これまでの配置基準は国の行政管理体制および機関の人員編制を所管する中央機構編制委員会，教育行政を所管する教育部，国の財政を所管する財政部の3者によって制定されたものである。またこうした教員配置基準に基づき，各省・自治区・直轄市レベル政府は各地域の実情に合った教員配置基準が決定される。

ここで特に注意する必要があるのは，ここの教員配置基準は，公的財政が適用される事業単位が使用する人員の編成を定めた基準である「事業編制」に含まれている人員である。臨時教員や非常勤教員は「事業編制」から外れており，各学校が必要と判断した場合は，県レベル教育行政部門に申請し任用が行われる（新井2015）。改革開放以来，中央政府が発表した公立小・中・高校教職員の配置基準は，以下の3つの段階を経てきた。

表3　改革開放以降の中国の教職員配置基準の変遷（単位：人）

基準	地域別	小学校	中学校	高校
1984年配置基準	都市部	2.2 学級規模40－45	3.7 学級規模45－50	4 学級規模45－50
	農村部	1.4 学級規模30－35	3.5 学級規模45－50	4 学級規模45－50
2001年配置基準	都市部	1：19	1：13.5	1：12.5
	県鎮部	1：21	1：16	1：13
	農村部	1：23	1：18	1：13.5
2001年参考表	都市部	2.1－2.4 学級規模40－45	3.3－3.7 学級規模45－50	3.6－4 学級規模45－50
	県鎮部	1.9－2.1 学級規模40－45	2.8－3.1 学級規模45－50	3.5－3.8 学級規模45－50
	農村部	各地の実情 に応じて決める	2.5－2.8 学級規模45－50	3.3－3.7 学級規模45－50
2014年配置基準	全国	1：19	1：13.5	1：12.5

出所：教育部（1984）「中等師範学校と全日制小・中学校教職員配置標準の参考表」（84 教計字239号），教育部等（2001）「小・中・高校教職員の配置標準の制定に関する意見」（国弁発〔2001〕74号），中央編制弁・教育部・財政部（2014）「都市と農村部の小・中・高校教職員配置標準の統一に関する通知」（中央編弁発〔2014〕72号）に基づき，作成した。

第一段階：都市部・農村部別の学級数単位で算定する教員配置基準（1984－2000年）

1984年に教育部は「中等師範学校と全日制小・中学校教職員配置標準の参考表」（84 教計字239号）を発表し，小・中・高校と中等師範学校の教職員配置標準を初めて明示した（表3参照）。当時，中国が採用していた教職員の配置基準は教員数を学級数の単位で算定する方法，つまり学級当たり教員数の算定方法であった。

同参考表は，都市部と農村部を区別して，1学級の児童・生徒数を示した上で，1学級当たりX人の教職員数を定めた。具体的には，小学校の場合，都市部では1クラス40－45人の児童に2.2人の教職員が配置されるが，農村部では1クラス30－35人の児童に1.4人の教職員が配置されると示した。都市学校の教職員一人当たりの児童数は18.1－20.4人であった一方で，農村部は21.4－25人で，農村教職員一人当たりの児童数は都市部を上回った。また中学校の場合，都市部と農村部はいずれも1クラス45－50人であるが，都市部では3.7人の教職員が配置されるのに対して，農村部は3.5人に配置されると規定した。つまり，農村部の小・中学校の教職員一人当たりの児童・生徒数は都市部より明らかに多く設定されていたのである。

第二段階：都市部・県鎮部・農村部別の児童・生徒数単位で算定する教員配置基準（2001－2013年）

21世紀に入ってから基礎教育の規模拡大と都市化の進行に伴い，2001年に教育部等は「小・中・高校教職員の配置標準の制定に関する意見」（国弁発〔2001〕74号）を公布し，新たな教職員配置基準を示した。教職員配置の効率性を高め，余剰人員を抑えるために，2001年の教職員配置基準は，それまでの教員数を学級数の単位で算定する代わりに，児童・生徒数の単

位で算定する方法を採用した。

同意見は都市部，県鎮部，農村部を区別しつつ，小・中・高校の教職員一人当たりの児童・生徒数を定めた上で，1学級の児童・生徒数の参考表を示した（表1－3参照）。具体的に，地域別の各学校の配置基準を見ると，都市部の小学校では教職員一人当たりの児童数は19人であるのに対して，農村部は23人である。農村小学校の教職員は都市部より，一人で4人の児童を多く負担することが定められた。また中学校と高校も同様に，農村部の教職員一人当たりの生徒数はいずれも都市部より多く設定されたのである。

第三段階：全国統一の児童・生徒数の単位で算定する教員配置基準（2014－現在）

基礎教育の更なる発展につれて，中国では教育の公平性が重視されつつある。2010年に公布された「国家中長期教育改革と発展計画要綱（2010－2020年）」において「都市部と農村部を統一した教職員の配置基準を次第に実施する」という方針が提起された。

それを受けて，2014年に中央編制弁公室，教育部，財政部は「都市と農村部の小・中学校教職員配置標準の統一に関する通知」（中央編弁発〔2014〕72号）を発表し，これまでに都市部と農村部を区別する教員配置基準を統一した上で，農村部やへき地等の教員不足の地域に傾斜配置することを規定した（表3参照）。それによって，改革開放から30年以上を経ち，都市部優先の教職員配置基準がようやく政策面において是正された。

2.　教員採用・配置制度の変遷と仕組み

以上のような教職員の配置基準に基づき，これまでの中国の教員採用・配置はどう変遷してきたのか，また現行の教員採用・配置はどのように行われているのかを分析していく。

（1）教員採用・配置の歴史的変遷

中国では1949年に成立して以降，すべての高等教育機関の学生は授業料が全額免除され「人民助学金」も支給されたが，卒業後の就職先は国の統一的職場配属制度で決められた。その中で，教員養成課程学生は卒業後，国家の分配によって小・中学校に勤務しなければならなかった。当時，教員の採用・配置は基本的に地方教育行政部門単独で行われていた。教員養成機関（中等・高等師範学校，師範系大学）は卒業生の個人档案（個人ファイル）[12]を卒業生出身地の県・区教育行政部門に移管し，各地域の教育行政部門は卒業生の専攻と各学校の空き状況に基づき，配置計画を立てて卒業生の意向を確認せず，直接に各学校に配属するという形であった（方1994；林1995）。

1980年代以降，改革開放と市場経済の導入に伴い，1985年に中国共産党中央委員会は「教育体制の改革に関する決定」（中発〔1985〕12号）を公布し，「高等教育における国の統一募集・養成・職場配属制度を改革し，国の計画募集枠以外に，少量の委託養成生と自費学生の募集枠も設けるべきである」という方針を明示した。それを受けて，一部の学生を対象とした授業料徴収制と自主就職制度が試行された。また1989年に国家教育委員会・国家物価局・

---

[12]　個人档案（個人ファイル）とは，個人の経験，資質，学歴，社会関係，思想，業務遂行能力，就職状況，報奨，犯罪記録等，出生時から現在までの個人情報のすべてが記録され，個人の進学や就職等の動きと連動し，組織の間で移管されるものである。

財政部は「普通高等教育機関における授業料，雑費および寮費の徴収に関する規定」（教財字〔1989〕32号）を発表し，高等教育学生への授業料徴収制度が正式に導入されるとともに，「国費養成＋職場配属」と「自費通学＋自主就職」という「双軌制（2つのレール）」の学生募集・就職制度も確立された。ただし，当時の厳しい教員不足問題に対応するため，国家統一学生募集の前に，教員養成系専攻を志望する受験生を優先的に合格させる事前募集制度をとっていた。また教員養成課程学生は依然として授業料が免除され，「専攻奨学金」が支給された一方で，卒業後の職場配属制度が継続されていた（国家教育委員会1989）。

1990年代に入って，市場経済の確立および高等教育行財政の地方分権化改革に伴い，高等教育無償化の対象範囲がさらに限られていた。1993年に公布された「中国の教育改革・発展要綱」では，「高等教育は義務教育ではない」という理由から，「学生は大学に進むには原則として均しく費用を納めなければならない」と明記された。その中で，教員養成課程の学生は基本的に「国費養成＋職場配属」の学生募集・採用制度を維持しながら，部分的な規制緩和も行われた。1996年に国家教育委員会が公布した「師範教育の改革と発展に関する若干の意見」（教師〔1996〕4号）によると，優秀な人材を教職に従事させるために，教員養成課程学生に向けた事前募集制度，授業料免除と「専攻奨学金」の支給を引き続き実施し，卒業後5年間教職に従事しなければならない。また教員の採用・配置は，従来の教育行政部門による一方的な職場配属から，成績優秀な卒業生に教育関係の仕事の範囲内で職場を選択させ，小・中・高校も卒業生を選択できる「双方向選択」という制度が導入された。

さらに，1997年2月に国家教育委員会は「全国高等教育機関の学生募集活動会議」において今後の高等教育学生募集は，これまでの国費養成と自費通学の「双軌制」から自費通学へ「一本化」する方針を提示した（教育部1997）。それを受けて，2000年に教育部・国家計画委員会・財政部は「2000年高等教育学校学生募集と授業料徴収の工作に関する若干の意見」（教電〔2000〕188号）を発表し，これまでに授業料等が免除された農林・師範・体育・航海・民族専攻の学生への授業料徴収も可能であると明示した。それによって，教員養成課程学生は従来のように授業料免除等の優遇措置を受けられなくなり，他の専攻の学生と同様に授業料等を支払うとともに，卒業後は完全な自主就職へと転換していった。

（2）現行の教員採用・配置の仕組み

2000年代以降，中国では自由競争と公開選抜に基づく教員の採用・配置制度が次第に確立されてきた。2002年に国務院は「事業単位の人員聘用制度の試行に関する通知」（国弁発〔2002〕35号）を公布し，「国家機密に関わる職位以外に，全ての事業単位（公的機関）[13]の人員採用は公募しなければならない」ことを明記した。それを受けて，翌年教育部が発表した「小・中学校教員人事制度の改革の深化に関する実施意見」（国人部発〔2003〕24号）において事業単位として位置付けられる公立小・中・高校の教職員は公募で公正・公平な競争を経て，優秀な者を選抜し採用する方針を明示した。

この中で特に注意する必要があるのは，「事業単位として位置づけられる公立小・中・高

---

[13] 事業単位（公共機関）とは，社会公益目的のために国家機関が設立する社会サービス組織，或いは他の組織が国有資産を利用して設立する組織である。具体的には，教育，科学技術，文化，衛生，社会保障等の活動を行う（「事業単位登録管理暫定条例の実施細則」中央編制弁〔2014〕4号）。

校の教職員」の身分は国家公職人員（準公務員）で，通称「編制内教師（あるいは在編教師）」と呼ばれており，現在教師陣の主体である[14]。正規教員は学校側と「雇用契約（聘用合同）」を結んだものの，公共部門（教育行政部門・人力資源社会保障部門等）との間に特殊な労働・組織関係を有している。一方で，それ以外の教職員は「編制外教師」と呼ばれており，学校側と「労働契約（労働合同・労務合同等）」を結ぶが，任期ありの労働契約教員，派遣教員，非常勤教員等の形式がある（金・龐・楊・王2021）。現在，正規教員が中国の教員構成の主体であるため，以下は正規の教員採用・配置を中心に紹介する。

中国では公立学校の正規教員になるために，まず教員免許（「教師資格証」）を取得する必要がある。教員免許の取得に関しては，従来，教員養成課程の学生である場合，教育学や教育心理学などの必修科目の単位を取得し，中国語レベル試験で規定の点数を取れば，地方教育行政部門に直接教員免許を申請することができた。また教員養成課程以外の学生・社会人は，規定する学歴を有し，中国語レベル試験で規定の点数を取得した上で，地方教育行政部門が実施した「教師資格試験（教師資格証考試）」[15]を受けて合格する必要がある。一方，2011年から教員免許をめぐる一連の改革が行われてきた。2011年に教育部は「小・中・高校，幼稚園教員資格試験の改革の試行に関する指導意見」（教師函〔2011〕6号）を発表し，教員養成課程の学生も「教師資格試験」の対象に加えることを示した[16]。すなわち，改革後教員養成課程の学生であれ，教員養成課程以外の学生・社会人であれ，教員免許を申請する際に「教師資格試験」を受けて合格する必要がある。ただし，近年教員養成課程の卒業生の就職を促進するため，2020年から公費師範生と教育関係を専攻とした大学院生を対象に[17]，養成大学が実施した「教師職業能力テスト」に合格した上で，直接教員免許に申請できるという新たな動きが見られる[18]。

また，教員志願者は教員免許を取得した上で，地方教育行政部門が行った教員採用試験（「教師編制考試」）を合格する必要がある。一般的な流れは，①市・県レベル教育行政部門による教員募集計画の作成・発表，②地方教育局ホームページにおける申し込みの受付，③資格審査，④二段階選考：筆記試験＋面接試験（前後する地域がある），⑤採用予定者の健康診断と総合審査，⑥最終合格者の公示という順序で行われる（杜2012）。

---

[14] 2020年当時，全国の小学校における正規教職員は約597万人がいる一方で，臨時教師（Substitute Teachers），兼任教師（Part-time Teachers）という非正規教員は約19万人いる（『中国統計教育年鑑2020』）。

[15] 2012年から「教師資格試験」の内容は，従来の省レベル自主裁量から全国統一試験へと移行した。考察の内容は，学校段階によって異なっている。幼稚園・小学校段階では，「総合素質」と「教育教学（保育）知識と能力」が考察の内容となっている。中学校と高校段階では，「総合素質」，「教育知識と能力」，「担当教科の知識と教学能力」が考察の内容となっている。

[16] 地域によって，改革実施の年が異なっている。改革の年までに入学した教員養成課程の学生は従来のように，教員免許を直接申請することができる。

[17] 2020年に教育部が発表した「教育類研究生と公費師範生の試験免除による小中高校教員資格の認定改革の実施方案」（教師函〔2020〕5号）によると，公費師範生は教育部所管の6師範大学の国家公費師範生を指す。教育関係を専攻とした大学院生は，教育学（専攻番号0401）を専攻とした者，教育（0451）を専攻とした者，漢語国際教育（0453）を専攻とした者を指す。

[18] 2022年に教育部は「師範生の試験免除による教員資格の認定改革の推進に関する通知」（教師函〔2022〕1号）を発表し，教員免許を取得する際に教員採用試験の免除範囲は，現在の公費師範生と教育関係を専攻とした大学院生から，一般の教員養成課程の学生まで拡大する方向性を明示した。

教員の選考方式に関して，第一段階では教員としての必要な基礎知識を審査する。試験は地域によって多少異なっているが，全国共通に課している筆記試験の内容は，教育学，教育心理学，教職教養，教育法規，時事問題，専門知識（幼稚園，小学校，中学校，高校による）等である。第二段階の面接試験は，基本的に採用予定者の約3倍に絞り込んだ受験者を対象として，教員としての専門性や適応性を個人ごとに審査する。試験の内容は面接や模擬授業（15-20程度）等が中心である。また教員の素質能力を確保するために，一般に教員志願者数が採用予定者の3倍以上を上回ってなければならない。それに達していない場合は，教員募集規模の縮小や募集中止等を行う必要がある[19]。

教員採用・配置のプロセスは地域によって多少異なっているが（Huang, Benson, Zhu 2016），各地域の教育行政部門が発表した教員募集要項に基づき，教員志願者の希望勤務校の選択・決め方から見れば，大きくは2つのタイプに分けられる。一つは「先選択」タイプである。すなわち，教員志願者はまず希望勤務校を決めて，それから教員採用試験を受ける。希望勤務校の募集人数に応じて，選考成績の上位者から順次採用されるという形である。この場合，志願者は応募時点で既に将来の勤務校と担当教科が決まることになる。もう一つは「後選択」タイプである。すなわち，教員志願者は希望勤務地区（区・県）を決めて受験し，当地域が発表した教員募集計画に応じて選考試験の合格者を各学校に配置されるという形である。この場合，志願者は応募時点で将来当地域のどの学校（募集枠のある学校）に勤務するかが不明で，地方教育行政部門の判断・基準によって配置される。この中で教員配置プロセスの透明性・公正性を確保するために，教員募集要項において「選考成績の上位者から募集計画にある希望勤務校を順次選択する」という配置基準を明示した地域が大半を占めている。つまり，どちらのタイプにおいても教員志願者は希望の勤務地区を自由に選択することができる。

なお，中国現行の教員人事制度の特徴の一つとして，「教員は学校の教員であり，教育システムの教員ではない」と言われており，いったん正規採用されれば，教員の人事関係はその学校が属する教育行政部門或いは人力資源社会保障部門にあり，教員とその教員が勤務する学校はセット・一体化となっている（鄔・陳2018）。また日本のような定期的な人事異動がほとんど行われておらず，本人が希望しない限り十数年或いは数十年一度も異動しない教員が少なくないという（諏訪2008；史2014）。

V.考察

前述のように，中国では教員の地域間格差の形成要因は多岐に渡っているが，その中で教育の発展の基盤となる教育財政，教員配置基準および採用・配置制度によるところが極めて大きい。そのため，本研究は2000年代の教員をめぐる地域間格差の実態を整理し，教育財政と教員採用・配置制度の歴史的変遷と仕組みを解明した上で，教員格差を生み出す制度的要因を以下のようにまとめることができる。

まず，都市部優先の教員配置の政策志向が継続されている。改革開放後，長期にわたって

---

[19] 各地域の市教育行政部門が発表した教員公開募集要項によると，例えば，A学校は英語教員2人を募集するとすれば，応募者は6人以上になる必要がある。もし応募者は5人である場合，A学校の英語教員の募集計画は従来の2人から1人まで縮小する場合がある。

中国の教員配置の基準は都市部と農村部を区別し，都市部学校の教員確保を優先する教員の配置の基準がとられてきた（表3参照）。2014年に都市部と農村部の教職員配置基準がようやく政策面において統一されたが，現実には都市部優先の教員配置方式はそれほど変わっていない。

日本の教職員定数標準法は教員の配置数を学級数を単位として算定する方法を取っているが，中国では教員数を児童・生徒数の単位で算定する方法を取っている。このような算定方法は，児童・生徒数が多いほど，配置される教員数も多くなる。一定規模のある学校にとっては特に問題にならないが，小規模校に深刻な教員不足問題を招いた。特に近年，中国の都市化が急ピッチで進んで，全国常住人口の都市化は2000年の36.2％から2020年の60.6％へ大幅に引き上げられた（『中国統計年鑑2020年』）。2017年当時，農村部では100人以下の小規模校は10.8万校，農村学校全体の56.1％を占めている。そのうち，20人以下の小規模校は1万校程度ある（『中国教育統計年鑑2017年』）。現行の教職員配置数を児童・生徒数の単位で算定する方法は，児童・生徒数が減少すれば，連動して教員定数も減っていく。だが，中国の小・中学校では教科担任制が基本であり，学校の規模が小さく過ぎると，すべての教科を担当する教員数を揃えることが困難になる恐れがある。また教員配置数の減少に伴い，一人の教員が複数の教科を担当したり，従来二人分の仕事量を一人で負担したりすることなど，農村教員の多忙化問題も招いた（王2011）。こうした状況の中で，地方教育行政部門は農村学校の教員募集計画を発表しても，応募者が1人もいないという事態が生じており（巨野県人民政府2020），いったん農村学校に採用されても，低い給与・待遇かつ残酷な労働・生活環境に耐えられず，結局農村学校から離れる状況も珍しくない（周2015；龐・金・呂2017）。

つまり，2014年に政策面においては都市部と農村部の教員配置基準が統一されてきたが，しかし実際には，都市化の急進や教員数を児童・生徒数の単位で算定する方法などの要因によって，都市部優先の教員配置の政策志向が依然として継続されていると言えよう。

また，自由競争・公開選抜の教員採用・配置システムがもたらした課題である。1990年代前半までに中国の教員養成系卒業生は政府によって各学校に直接配置された。このような職場配属制度は，改革開放当時の深刻な教員不足の解消に積極的な役割を果たし，特に経済発展が遅れた農村部や貧困地域への教員供給がある程度確保された。しかしこの仕組みは，入学と同時に就職が保障されることから生じる学生の勉強意欲の低下，職場配属プロセスでの卒業生の不平等な扱い，および個人の意向を無視した職場配属による勤務意欲の低下などの問題がしばしば指摘された（若井・牛2006）。1990年代後半から，教員養成系卒業生の就職制度は従来の地方教育行政部門による一方的な職場配属から部分的な自主就職へ，2000年頃には基本的に義務就職から解かれて完全な自主就職制度に移行した。そして21世紀に入って，中国では自由競争・公開選抜に基づく教員採用・配置制度が次第に確立された。

教育の機会均等と教員の均衡・公平な配置を重視する日本の教員広域人事制度と異なって（苅谷2009），中国の教員採用・配置は教員個人の選択・意向や選考成績等に基づいて行われている。競争原理の導入による教員の質の向上と個人の就職地選択の自由を確保できる一方で，地域間の教育格差を如何に是正するかが中国の教員採用・配置システムの大きな課題となっている（王2023）。ただし，中国の実情を踏まえ，膨大かつ多様な教員需要を政府の行政手段のみによって供給・調整することが困難であるため，現行の自由競争・公開選抜に基づく教員採用・配置の方式を簡単に廃止することは難しい。今後はいかに教員の均衡な配置と

教員個人の要望を両立させるのかをより一層深く検討していくことが求められる。

さらに，教育財政システムにおける過度な地方分権化の問題である。2001年に確立された県を主とする教育財政システムの下で，各地域の経済力がそのまま地域の教育費の支出に直結し，教育の条件整備と教員の給与・待遇をめぐる大きな地域間格差が生じてきた。また「教員は学校の教員であり，教育システムの教員ではない」ことが中国現行の教員人事制度の特徴の一つであり，日本のような広域人事異動は基本的に行われていない。このような教員の勤務・生活環境が固定化される状況の中で，優秀な教員は自然に給与・待遇と勤務・生活環境のよい経済が発達した地域・都市部の学校に集中していくことが考えられる。

近年，中国では教育の地域間格差是正を図るために，教育発展が遅れた農村部や中西部地域を重点として，政府の介入による様々な教員補充政策が導入されてきた（付2018；鄒・小川2018；王2022）。しかしこれまで分析してきたように，現行の教員採用・配置および教育財政制度をめぐる不備・課題は教員の地域間格差が生じた最も重要な制度的要因と言える。今後中国では均衡な教員配置を実現するために，その根幹を成す教育財政および教職員の定数配置・採用制度の在り方への見直しが必要不可欠である。

参考文献

新井聡（2015）「第9章中国」『諸外国の教員数の算定方式に関する調査報告書』国立教育政策研究所

安体富（2007）「中国移転支付制度：現状，問題，改革建議」『財政研究』2007年第1期

Eva Huang, John Benson, Ying Zhu（2016）*Teacher Management in China: The Transformation of Educational Systems*, New York: Routledge.

袁振国（2005）「縮小差距－中国教育政策的重大命題」『北京師範大学学報（社会科学版）』2005年第3期

付衛東（2018）『農村義務教育教師補充政策研究』科学出版社

方忠（1994）「試論高等師範専科学校卒業生分配制度的改革」『楽山師専学報（社会科学版）』1994年第1期

龐麗娟・金志峰・呂武（2017）「全科教師本土化定向培養－郷村小学教師補充的現実路径探析」『教師教育研究』2017年第6期

徐一睿（2010）『中国の財政調整制度の新展開－「調和の取れた社会に向けて」』日本僑報社

胡鞍鋼（2019）『鄧小平時代』（日中翻訳学院本書翻訳チーム訳）東京：日本僑報社

苅谷剛彦（2009）『教育と平等－大衆教育社会はいかに生成したか』中公新書

何暁毅（2008）「中国の義務教育における格差についての実例研究」『大学教育』第　5号

郭慶旺（2008）『公共経済学評論』中国財政経済出版社

金志峰・龐麗娟・楊小敏・王紅蕾（2021）「関於我国中小学人事制度改革的思考与建議」『教師教育研究』2021年第1期

国家教育委員会（1989）「関於改革高等学校卒業生分配制度的報告」

国家教育統計局（2006）「湖南城郷教育差距逐歩拉大，農村基礎教育任重道遠」＜http://www.stats.gov.cn/ztjc/ztfx/fxbg/200604/t20060430_16064.html＞

教育部（1997）「1997年教育大事記」＜https://www.edu.cn/edu/zong_he/zong_he_zhuan_ti/jg60n/dsj/200909/t20090908_405730.shtml＞

巨野県人民政府（2020）「2020年巨野県公開招聘教師報名人数統計」＜https://sd.of　fcn.com/html/2020/07/370874.html＞

国家教育発展研究中心（2008）「義務教育教師資源均衡配置的政策及模式創新」『中国教育緑皮書』北京：教育科学出版社

内藤二郎（2004）『中国の政府間財政関係の実態と対応－1980－90年代の総括－』日本図書センター

仲田陽一（2014）『知られざる中国の教育改革－超格差社会の子ども・学校の実像』かもがわ出版
王善邁・曹燕（訳）（2005）「中国における義務教育の財政制度」2005年第16回COE研究会記録
王佳寧（2022）「中国の地方所管大学における公費師範生の勤務状況とその影響要因:山東省公費師範生への調査に基づいて」『北海道大学大学院教育学研究院紀要』第140号
王佳寧（2023）「中国における地方公費師範生政策の農村学校への教員補充の効果と限界―山東省公費師範卒業生の配置実態に基づいて―」『比較教育学研究』第66号
王凱（2011）「破解農村教師学習難題亟待制度調整」『中国教育学刊』2011年第4期
林世義（1995）「市場経済条件下師専卒業分配改革的思考」『泉州師専学報社会科学版』1995年第2期
劉占富（2010）『現代中国における教員評価政策に関する研究–国の教育法制・政策の地方受容要因と問題』時潮社
諏訪哲郎（2008）「序章：沸騰する中国における沸騰する教育と教育改革」諏訪哲郎・斉藤利彦・王智新『沸騰する中国の教育改革』東方書店
鄒雯倩・小川佳万（2018）「中国の農村部における「特設ポスト教師計画」の導入:その意図と実態の乖離」『中国研究論叢』第18号
史亜娟（2014）「中小学校教師流動存在的問題及改進対策–基於教師管理制度的視角」『教育研究』2014年第9期
周大平（2003）「税費改革中農村義務教育審視」『河南教育』2003年第3期
周鈞（2015）「農村学校教師流動及流失問題研究現状与発展趨勢」『教師教育研究』2015年第1期
杜暁利（2012）『教師政策』上海教育出版社
張建（2021）『中国の教育格差と社会階層－中等教育の実像』東京電機大学出版局
鄔志輝・陳昌盛（2018）「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年第8期
若井彌一・牛志奎（2006）「日本と中国における『教育改革』の動向と理論的課題：1980年代以降に焦点を当てて」『上越教育大学紀要』第25巻第2号
吉岡孝昭（2010）「中国における農業税改革と郷鎮級政府財政：農業税廃止を中心に」『国際公共政策研究』第15巻第1号
楊東平（2006）『中国教育的理想与現実』北京大学出版社

A Study on the Factors Contributing to the Regional Disparities of Teacher Resources in China: Through an Analysis of Education Financing and Teacher Recruitment and Placement System

Jianing WANG

Key Words

China, Regional Disparities of Teacher Resources, Education Financial System, Teacher Recruitment & Placement Systems

Abstract

There are many factors that contribute to the regional disparities of teacher resources in China, among which the education financial system and the teacher recruitment & placement system are considered to be the most crucial. Taking the Japanese public education system as a reference, this study analyzes the current situation of regional disparities of teacher resources in China, and then examines the causes from the perspectives of education financing and teacher recruitment & placement systems. Through the analysis, the findings show that although the Chinese government has uniformed the standard of teacher's allocation between urban and rural areas at the national level, the tendency of urban-first teacher allocation problem still exists. At the same time, under the current county-based education financial system, the level of economic development in each region directly determines the local education expenses, teachers' salaries and working and living conditions. Especially under a free competition and open selection teacher recruitment & placement system, high-quality teachers are easily converging on developed areas. To reduce the regional disparities among teachers, it is necessary to reconsider the system of education financing and teacher recruitment & placement system.