

中国における義務教育の財政制度

〈報告者〉王 善邁* 〈翻訳者〉曹 燕†

2005年1月26日

於：東京大学大学院教育学研究科361教室

はじめに

中国では1986年に九年義務教育を実施し始めた。20年近くの努力を経て、基本的に九年義務教育は普及した。九年義務教育が実施されている地域の人口は、2000年の時点で85%、2003年の時点で93.9%となっている。また、1985年から2002年の間で、小学児童進学率（純進学率）は96%から98.58%に、中学の粗進学率は36.76%から90%に、全国平均の教育を受ける年限は5年から8年以上に増加した。

本報告は、こうした義務教育の発展を支えた財政制度、主に義務教育の財政負担制度を議論するものである。

どのレベルの地方政府が責任を負うかという問題に対して、「義務教育法」は明確な規定を設けていなかった。ただし、実態として、省以下の地方政府間で、より下位の地方に権限を委譲する傾向があった。結果として、農村の場合は郷政府により責任が集中することになっていた。

そうしたなか、2001年に国務院は「基礎教育の改革と発展に関する決定」で、義務教育について「地方負責、分級管理、以県為主」（地方政府は責任を負って、等級別に義務教育を管理するが、県政府が主な責任を負う）という体制をとることを規定した。それによって、義務教育の行政管理と財政負担の責任は、郷政府から県政府に移ることとなった（表1）。

そして、現行の義務教育の行政管理と財政責任体制は図1に示したとおりである。

1. 現行の義務教育財政制度

1986年に「中華人民共和国義務教育法」（以下「義務教育法」と略称）が制定された。この「義務教育法」の規定によれば、義務教育は、国務院の統一指導下での「地方負責、分級管理」、すなわち地方政府が責任を負って、等級別に管理するものとなっている。中国における現行の行政と財政体制は五段階—中央、省、市（地）、県と郷—に分けられ、五級政府と五級財政という仕組みをとる。そのうち、省以下は地方政府と呼ぶ。

しかし、義務教育の行政管理と財政負担にかんして、

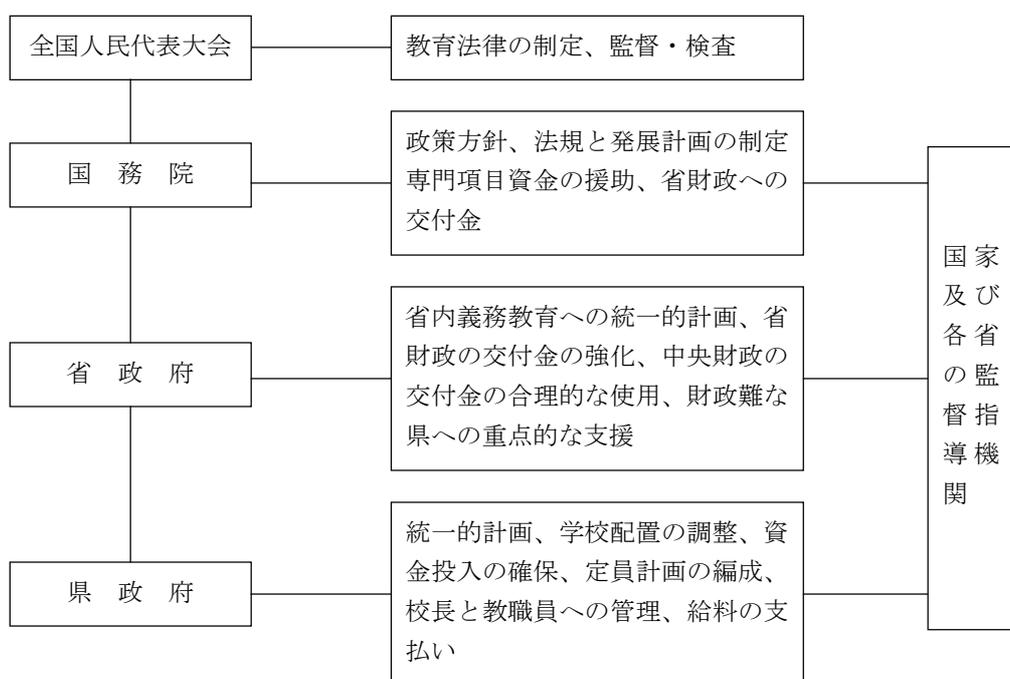
* 北京師範大学 首都教育経済研究所 教授・教育経済研究院 副院長

† 東京大学大学院教育学研究科博士課程

表 1 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	農村家庭請責任制 財政は等級別に請負う 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、県と郷で等級別に管理する。	国家の財政経費を主にして、多ルートで教育経費を調達する。農民から資金を集め、学校の設置運営状況を改善する。
2001年以後	農村の税費改革	国務院指導の下で、地方政府は責任を負い、等級別に管理するが、県政府が主な責任を負う。	各級政府が共同的に引き受ける。中央と省政府は専門項目の資金を設け、貧困地区と少数民族地区への援助を強化する。

図 1 義務教育責任図



ところで、90年代以降、中央政府と省政府の義務教育への財政支援は、郷財政への交付金方式というかたちで行っている。その一般的な交付金のなかの一定の比率が、義務教育に使われる経費となるが、それとは別に専門項目交付金経費が特定の郷政府に提供されている。

また、政府は、民間や国際機関の援助を導入しながら、

貧困地区の義務教育の援助のための支援プロジェクト(例えば、「東部地区の学校が西部地区の学校への支援プロジェクト」、「大中都市の学校が地域内の貧困地区の学校への支援プロジェクト」など)を実施している。中央政府からの専門項目交付金は、表2に示したとおりである。

表2 中央政府専門項目交付金経費リスト

名 称	時 間	金 額	内 容	受 益 対 象
国家貧困地区義務教育工程	1995～2000年	124.62億元	学校の設置運営状況を改善し、農村中小学校の危険校舎問題を解決することを含む。新校舎を建設し、国家の定めた標準で教育の設備、図書資料及び勉強机を配備し、教師と校長などを育成、訓練する。	568国家レベルの貧困県と284省レベルの貧困県。受益者は約2.5億人。
	2001～2005年	72.5億元	貧困家庭の学生に無償教科書を提供し、貧困地区で通信技術教育を実施すること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	少数民族の学生が義務教育を受けることへの援助	少数民族貧困学生
	2001～2005年	1億元/年	貧困家庭の学生が義務教育を受けることへの援助	西部地区貧困学生
無償教科書専門項目経費	2001～2003年	7億元	貧困家庭の学生が義務教育を受けることへの援助	貧困家庭の学生
農村中小学校の教師給料専門項目経費	2001年から	50億元/年	中西部貧困地区の農村教師の給料補助金	中西部貧困地区の農村中小学校の教師
中小学校危険校舎の改造工程	2001～2003年	30億元	現存の中小学校の危険校舎を基本的に取り除く	
	2003～2005年	60億元		
農村中小学校現代遠隔教育工程	2003～2007年	90億元	西部農村地区の中小学校	8.64万ヶ所教育場所、25.2万ヶ所農村完全小学、3万ヶ所郷鎮中学校
農村寄宿制学校建设工程	2004～2007年	100億元	西部農村地区の中小学校	6400所寄宿学校を建設、改築する。320万貧困家庭の学生の就学難問題を緩和する。

事例1 国家貧困地区義務教育工程

全国九年義務教育を普及する計画によれば、「国家貧困地区義務教育工程」（以下は「義務教育工程」と略称）は二段階で実施される。第一段階は1995年末から1998年始めまでであり、第二段階は1998年5月から2000年末までである。「義務教育工程」は、教育を通して貧困を援助するという原則を堅持し、資金を「国家八七貧困援助計画」の中で確定された貧困県に重点的に投入し、経済状況が困難で、基礎教育発展が遅れる省レベルの貧困県に部分的に投入し、昔の革命地区と少数民族地区に優先的に投入する。「義務教育工程」の目標はまず小学校段階の義務教育の普及を確保し、その上で中学校段階の義務教育を実施することである。同時に、比較的厳密な項目管理制度を制定した。

2000年に「義務教育工程」は終了したが、次のような良好な投資効果と社会効果があった。

- (1) 義務教育の普及率を上昇させ、中西部農村地区の「両基」（20世紀の末に九年義務教育を基本的に普及し、青年壮年の非識字者を基本的に一掃する）の実現を促進し、全国での「両基」目標の達成を確保した。項目県の小・中学校段階、特に中学校段階の適齢人口進学率が大幅に上昇し、学生の中途退学率が低下し、義務教育の普及率が大いに伸びた。項目県の小学校段階適齢人口の進学率は99%、中学校段階適齢人口の進学率は91%に達した。852項目県の中で、428項目県が全国の「両基」検査に合格し、242項目県が初等義務教育の普及について評価された。これによって、「両基」という目標を実現した県の数は2544、人口に占める割合が85%に達し、全国の「両基」目標を基本的に達成した。
- (2) 貧困地区小・中学校の設置運営状況を大いに改善させた。大量の学校を新築、改築し、校舎の面積が拡大し、危険校舎の比率を大幅に低下し、教育の設備や図書資料の状況を明らかに改善した。新築の小・中学校は4000、改築の小・中学校は30000となった。項目県の小・中学校の校舎面積は1.3億平方メートルから1.9億平方メートルに拡大した。約600万セットの勉強机、約1万冊の図書、約40万台の教育設備が買入れられた。項目県の大多数の学校は危険校舎ではなくなり、勉強机が揃い、学習指導要領の定めによって実験課程が設け

られるなど、学校の設置運営状況が徹底的に変わった。

- (3) 小・中学校教師のレベルを向上させ、教育の質が良くなった。「義務教育工程」が実施した五年の間に、45万人の小・中学校教師と7万人の校長が育成、訓練を受けた。各種形式の学歴補習教育を通して、項目県の小学校教師の学歴合格率は94.3%、中学校教師の学歴合格率は87.7%、小・中学校校長の学歴合格率は100%に達した。教師の専門レベルの向上は、貧困地区の教育質の改善の基礎を築き上げたことになる。
- (4) 小・中学校配置を調整し、教育資源の利用を高めた。項目県の小学校は1.7万校を減少したが、学生数は320万人増加した。1校あたりの規模は168人に達し、S T比は22.7:1になった。中学校の在學生は153万人に増加し、1校あたりの規模は660人へと拡大し、S T比は18.2:1に達した。1校あたりの規模の拡大は、教育資源の有効利用に繋がる。

「義務教育工程」は、義務教育の普及が遅れていた中西部貧困地区の状況を大きく改善させた。これは、貧困地区の経済と社会の長期的な発展に甚大な影響を与えるものである。

上述したように、中国は九年義務教育を基本的に普及させた。しかしながらいまだに、深刻な問題に直面している。義務教育がまだ普及していない貧困の山地への対応という問題が残され、大量の経費を投入することが必要である。また、義務教育を普及させた農村、特に中西部の農村地区において、普及の成果をいかに保証し、教育の質を向上させていくかという問題もある。これらの問題を解決するため、財政制度の確立において新たな努力が必要となる。

2. 義務教育財政と財政制度が直面する問題

義務教育財政からみれば、直面する主な問題は以下のとおりである。

(1) 義務教育経費投入総量の不足の問題

まず、貧困地区の教師に、十分な給料を与えることができず、支払いも遅滞しているということが、非常に深刻な問題として挙げられる。そして、農村地区の小学校と中学校において危険校舎の比率が比較的高い。2001年に全国農村の小学校と中学校において危険校舎は1.6億平方メートルあり、全国各地域の危険校舎の60%以上を占めている。また、貧困地区の教育経費はかなり不足しており、それが日常的な教育運営にマイナスの影響を与えている。2002年に全国の小学生一人当たり予算内の公用経費は60.21元であったが、農村のそれはわずか42.73元であった。そして、全国の中学生一人あたり予算内の公用経費は104.21元であり、一方で農村のそれは66.58元であった。

(2) 義務教育経費投入における地域間不均衡問題

東部と中西部の地域間、省と省との間、そして同じ省内の県と県との間で、義務教育経費の投入に不均衡が生じている。例えば、2000年に東部義務教育経費の総支出、教育事業費支出と教育基本建設支出は、全国のそれぞれの53.87%、53.47%と60.21%を占め、その額は西部の2～4倍に相当する。また、省と省の間で、2000年の学生一人あたりの固定資産は、小学校において北京が最高で3900元、貴州が最低で649元であった。中学校では、上海が最高で7992元、貴州が最低で1293元であった。

(3) 義務教育経費投入における都市と農村間の不均衡問題

中国は典型的な二元経済の発展途上国である。2000年の人口調査によれば、農村人口は8.1億人、全国の64%を占めている。そして、80%以上の小学生と64%以上の中学生は農村に集中している。しかし、2001年農村の小学校と中学校の教育経費はそれぞれ全国の57.56%と50.03%を占めるに過ぎなかった。農村の義務教育経費は、全国の54.81%を占めるに過ぎなかったのである。さらに、農村の小学校と中学校の基本建設支出は全国の51.1%と29.5%のみであった。農村義務教育基本建設支出は全国の39.2%を占める程度だった

のである。

これらの不均衡問題はなぜ生じたかについて、大多数の研究者は次のように考えている。つまり、中国は発展途上の大国であり、地域間、都市と農村間の経済、財政と社会の発展がきわめて不均衡である。それゆえに、義務教育にも深刻な不均衡状態が起きている。このような考えは正しいが、もっと深く議論する必要があると私は考える。経済と社会の状況が、不均衡状態から相対的均衡状態に至るまでは長い歴史の過程を経る必要がある。では、義務教育の均衡的普及は、こうした長い歴史を経た後でなければ実現させることができないのか。私はそう思わない。

上述の一連の問題をもたらした直接的な原因、すなわち根本的な原因は義務教育財政の制度上の問題であろう。制度の主な問題として、具体的に次の3つが挙げられる。第一に、財力における政府間の不均等、第二に、各級政府における義務教育の財政責任に対する明確かつ具体的な規定の不在、第三に、義務教育財政交付金制度の未整備である。

(1) 管理責任と財政負担のアンバランス

2001年以前は義務教育の管理責任は郷政府に置かれていたが、2001年からこの管理責任は郷政府から県政府に移された。しかし、郷政府と県政府とも義務教育財政の責任を引き受けるほどの力を備えていない。中国の財力の配分から見れば（すなわち、各レベルの財政が財政総収入の中での占める割合をみれば）、高い順に中央、省、市（地）、県と郷となっており、郷と県の財力の割合が最も低い。国務院発展研究センターが2001年に行った質問紙調査によれば、そうしたなかでも、郷鎮財政が全国義務教育の総投入のうちの78%を負担している。なお、他の政府の負担については、県財政が9%、省と市（地）財政が11%、そして中央財政が2%となっている。

地域間、都市と農村間における経済と社会発展がきわめて不均衡の大国では、財力がもっとも弱い郷と県が義務教育の財政責任を引き受けることは、義務教育経費の投入の地域間、都市と農村間の深刻な不均衡をもたらすことに繋がりやすい。以上の現状は、中国における義務教育財政の制度上の問題の第一のポイントとして指摘されることである。

(2) 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

「義務教育法」などの法規の中で、中央と省政府は、義務教育へ資金を調達する責任があると規定されている。また、上述したように、中央財政が各種の専門項目資金を通して貧困地区の義務教育に大量な交付金を提供している。しかしながら、各級政府がそれぞれ義務教育へどのような財政責任を負っているのかについて、関係法規の中に明確かつ具体的な規定を見出すことはできない。各級政府が義務教育の財政責任に対して、参照法律がなく、責任主体が不明確であるため、実施過程の中での随意性が免れられなくなる。

(3) 義務教育財政交付金制度の未整備

長い間、中国の政府間、政府と学校間の教育財政専門項目交付金は、主に「申請—批准」という方式をとってきた。この形式は人為的な要素が比較的大きく、財政補助を得るべきであるのに補助が得られない地区と学校を生みだし、既存の不均等を拡大させてきた。

教育部、財政部は「義務教育工程」を実施してから、義務教育専門項目交付金に対して、項目管理制度を行うことになる。項目に対して基準、条件と順序をふるい分け、財務管理に関しても具体的な規定を制定した。このことは、義務教育財政交付金の支給過程での人為的要素を減少させ、項目の効率と利益における明らかな効果をもたらした。しかし、財政交付金制度がまだ不完備であるため、実施過程での人為的要素が依然存在しており、それが交付金の効果にマイナスの影響を及ぼしている。交付金制度への整備が必要となる。

3. 義務教育財政制度の再建

義務教育財政制度の不備は義務教育財政分配構造の不合理と義務教育発展の不均衡をもたらす根本的な原因である。義務教育財政制度の再建が必要となる。

義務教育財政制度の目標は、相対的均衡の九年義務教育を受けさせることである。この制度の再建に際しては、以下の内容を含むべきである。

(1) 各級政府の義務教育への財政責任を明確に規定すること

2001年に義務教育の管理責任が郷政府から県政府に移されたことは正しいと思う。しかし、大部分の県政府が財力からみれば、義務教育の財政責任をすべて引き受けることはできない。したがって、法規によって各級政府の義務教育への財政責任を明確に規定することが必要である。

各級政府の義務教育への財政責任を区別する時に、以下の二つの選択肢がある。

方案一：項目によって財政責任を分担することである。教育部は義務教育の教師の給料、安全と運営を確保することを地方政府に指示した。その中の教師の給料と運営費の支出は教育事業費の中での人員経費と公用経費に含まれる。また、安全は危険校舎を取り消すことを指し、教育基本建設費に含まれている。義務教育経費のこの三つの構成部分に対して、異なった組み合わせで、各級政府が分担すべきである。

実際の実施過程において、一定の質の下での学生一人あたりの義務教育公用経費、人員経費と基本建設費の需要標準を測定した上で、貧困地区の財政供給の不足及び各級財政の供給能力を把握し、各級政府が負担する部分を、項目ごとに確定する。

方案二：義務教育経費の総量によって構造的分担を行う。一定の質の下での貧困地区の義務教育経費の総需要量を測定したうえで、各級政府の財政供給能力によって分担の割合を確定する。

この二つ方案は、どちらにしても、詳細な推計と論証を行った上で、各級政府の財政責任を規定するというものである。

(2) 義務教育財政交付金制度の見直しをはかること

県政府が義務教育の管理と財政に対して主な責任を負うという現行の制度を引き続き実行するとすれば、中央と省政府の貧困県への義務教育の財政交付金を強化し、財政交付金制度を完備する必要がでてくる。すなわち、「要素法」で財政交付金制度を設計し、関連の客観的な統計資料を用いて、一つの県の義務教育経費の標準需要と標準供給能力を測定する。標準需要から標準供給を除いた後の金額を、上級政府から得られる

義務教育経費の不足の部分とする。この不足の部分は一定の比率で中央と省政府からもらえる。このような方法を採用する必要がある。そして、「申請—批准」方式は廃止されることになる。

(3) 全国で義務教育の無償制度と貧困学生の支援制度を推進すること

義務教育は強制的かつ無償の教育制度であり、強制である限り、無償でなければならない。「国が貧しくて、教育の規模が大きすぎる」(原語:「窮国弁大教育」という理由から、現段階では、義務教育段階で学生に雑費を徴収する必要がある。しかし現在、少数の大都市と西部地区で無償の義務教育を実施し始めた。経済発展と財政能力の向上に伴い、最終的には全国で雑費制度を廃止し、無償の義務教育体制へと移すべきである。同時に、義務教育段階における貧困学生の支援制度も確立しなければならない。適齢児童と生徒がみな、九年義務教育を受けさせるような制度改革が必要である。

参考文献

1. 「中華人民共和国義務教育法」
2. 「中華人民共和国義務教育法実施細則」
3. 「2000年中国教育発展報告」 王善邁編 北京師範大学出版社 2000年12月
4. 「2001年中国教育発展報告」 王善邁編 北京師範大学出版社 2002年8月
5. 「義務教育誰買単」 賀春蘭編 蘇州大学出版社 2003年
6. 「教育財政：制度創新与発展趨勢」 孫国英等著 社会科学文献出版社 2003年