

上海市の教育督導評価指標

唐, 寅

<https://doi.org/10.15017/811>

出版情報：教育経営教育行政学研究紀要. 2, pp.81-88, 1995-05-10. 九州大学教育学部教育経営教育行政学研究室
バージョン：
権利関係：

上海市の教育督導評価指標

唐 寅

1980年代中期以降、中国の教育行政は地方の教育責任を強調する一方（「地方負責，分級管理」）、上級教育行政機関による指導監督（「督導」）の強化も確実に進められてきた。86年4月の国家教育委員会の改組により、教育の指導監督に当たる部局として中央教育行政機関に督学司が設けられ、いわば視学制度を全国的に整備していく基本方向が定まった。それを受けて、地方での督導制度の整備も進み、90年末に全国29の省・自治区・直轄市及び90%以上の市・地区と60%以上の県レベルに監督指導を行う専門部局が設けられ、専任の督学、つまり視学官が5770人、兼任の視学官が2500人が配置されるに至った（1991年5月第1回全国教育監督指導工作会議統計数字）。そして91年4月に国家教育委員会が「教育督導暫定規定」を公布したことにより、教育督導が最終的に制度化されたのである。

こうした制度的整備が進むにつれ、実際の教育督導活動も全国的に展開されてきた。その代表的なものとして、国家教育委員会主導の「五査」がまず1989年5月から展開された。「五査」は、不当な経費徴収をはじめ、教育費の増加状況、学校施設の改善状況、児童・生徒の中退防止状況、徳育の実施状況の5項目について全国29省の現場の実践をチェックするものであり、その報告が1990年に新聞に発表された。以後、全国レベルでは引き続き道德教育の実施状況を中心に再検査が行われ、地方レベルでは黒龍江省、天津市、浙江省、湖北省、陝西省などが90年10月に「五査」実施後の改正状況に関する再検査を実施し、教育督導の強化を図ってきた。

今年（95年）2月24日に終了した「全国教育督導室主任暨国家督学工作會議」では、基礎教育と教育経費の確保を中心とする督導検査活動が再び全国的に実施することが決定されたので、近いうちに、國務院の委任を受けた形で国家教育委員会と全国人民代表大会（国会）の教育科学文化委員会及び全国政治協商會議の教育委員会と共同して実施することになっている。

中国ではこの種の教育督導の実施目的ないし基本的な役割について一般に次のように論じられている。すなわち、「教育督導は、各級人民政府及びその教育行政機関が所属の督導機構と職員に権限を授与し、国の方針、政策、法規に基づき、教育督導の原則と要求に従って、科学的方法を用いて、下級政府の教育活動及び教育行政機関と学校の活動に対し、監督、監査、評価、援助と指導を行い、かつ同級と上級政府及びその教育行政機関に情報をフィードバックし、指導部の科学的な政策決定に根拠を提供する」。

この国家的規模で新たに組織化された「教育督導」には、「監督、監査、評価、指導」といった性質がそれぞれに異なる役割が与えられたことによって、公教育制度の実施に関する行政監督機関としての性格と教育に関する専門的指導助言機関としての性格が同時に賦与されることになった。とりわけ、下級政府に対する監督指導（「督政」）は、地方における義務教育の実施を効果的かつ実質的に保証するために、中国の実情に基づいて考案された施策として、教育督導制度のもっとも特色のある部分とされている。

教育督導の実践的展開のなかで、その内容面においてとりわけ注目されているのは「督導評

価指標」である。ここでいう「督導評価」とは、一般に教育督導と教育評価という二つの概念を特定の条件のもとで、一定範囲内で合成させた表現とされている。評価を教育管理手段の一つとして運用することは特定の条件であり、評価を主として教育管理過程の監督システムにおいて運用することは一定の範囲に当たる。というのは、督導対象によって評価が必要とされる時とそうでないときとがあり、また、すべての教育評価が教育督導に適用されるとも限らないからである。総合督導など比較的複雑な督導を実施する際に教育評価の手法を用いられるが、日常的監督指導や一般調査において、教育評価の手法は使われないことも考えられる。

督導評価活動に関する計画、要求、内容などを具体的に定め、教育行政部門の文件として公布し、一定期間において教育督導活動の指針となるのは督導評価指導案である。この督導評価指導案の中心は評価指標である。一般に指導案全体の構成は状況に応じて変化することが多いが、評価指標のほうが比較的安定している。

全国的に見て、督導評価指標体系化の動きは89年以降活発になっており、その理由は次にあると考えられる。

まず、中国の教育督導は、義務教育法の施行を監督指導するなど、出発当初からいわゆる総合督導をめざしてきた。日常的監督指導や一般調査には教育評価の手法は使われないが、総合督導といった比較的複雑な督導を実施する際に教育評価を採用しなければならない。教育評価が行われる場合、督導評価指標はなくてはならないものである。督導評価指標の有無は、教育督導の成否を決める前提になっている。

とくに89年の「五査」実施において、国家教育委員会が督導評価指標のモデル案を示しただけでなく、総合督導における督導評価指標の重要性、すなわち、詳細で具体的な督導指標を策定することは、督導活動の臨時性、恣意性を克服し、督導活動を計画的に正常かつ順調に進行させるための前提条件であることを強調した経緯もあったので、各地の督導機構が督導評価指標の策定を一番最初に取り組んでいる。

つぎに、督導評価指標の策定過程は、監督監査の要求に基づいて、情報収集の全面性、評価分析の科学性、そして督導結論の合理性を目指しながら実証的検討を重ねていくことが要求されているので、そのような過程をへて形成された督導評価指標に対する信頼度は一般に高く、教育督導が科学的かつ正確に実施されることを保証する重要な措置と見なされている。とくに督導組織の行政的権威がまだ樹立されていない段階では、「依法治教」という厳粛な任務を遂行し、督導対象に対して指導力と影響力を行使したければ、督導対象に対する総合的かつ系統的な評価を通じて、督導活動の科学性と合理性、または督導結論の正確性と完全性をもって示すほかに手だてがないからである。

1993年2月に発表された「中国教育発展綱要」は、このような督導評価指標を高く評価し、そのいっそうの充実を今後の任務として本文に盛り込んでいるので、これからの教育督導活動にとって指標づくりはますます重要な意味をもつようになると思われる。

ここでは、中国の代表都市である上海市の督導評価基準の一部を訳出し、中国、とりわけ上海の教育現場にある問題の一端を知ると同時に、国際的な学校教育評価の動きの一環を把握し、今後の比較研究に寄与したい。なお、督導評価指標体系は、その実施対象に応じて分類され、下級地方政府および教育行政機関を対象に、「区（県）地方教育工作督導評価指標」、「郷（鎮）地方教育工作督導評価指標」などがあり、学校などを対象にそれぞれ中学、小学、幼稚園に関する「管理水準督導評価指標」が設計されている。今回は下級地方政府および教育行政機関を対象として二つの督導評価指標を紹介する。

この督導評価指標は約三年間の時間をかけて、教育行政（督導）関係者、上海市の教育科学研究所関係者及び学校現場関係者の三者によって組織された専門の督導評価指標体系設計グループがまとめあげ、91年6月に、市教育局と市教育督導室の連名によって正式に公布された文件である。その後、上海市の督導活動を指導する基準はこうした一連の市教育局と市教育督導室

の文件であり、それまで一部の区（県）で試行されていた「督導指導案」はすべて廃止となった。

この督導評価指標の内容についての考察はいずれ別稿に譲るが、ここでは二つの指標に共通する二、三の特色を指摘する。

まず、督導評価指標は教育活動に対する責任の所在を地方政府と地方政府に所属する教育行政部門とに明確に区分していることである。それによって地方政府の職責と教育行政部門の職責が明確化され、中国の教育行政に見られがちな事なかれ主義を防ぐことができるだけでなく、「督政」をより実質的なものにしていくうえでも望ましいと考えられる。

第2に、指標がカバーする面と許容度がともに大きいことである。教育の戦略地位をはじめ、教育内部と外部の関係、教育方針と法規の執行、

教育管理体制の状況、教師、教学指導と財政物資管理と広範囲にわたって設定されており、そして項目数が少ないがゆえに、評価基準の許容度も大きくなっている。指標のカバー面が大きいことは、現状に関する把握がより広範にわたって可能になるという点で、総合督導の実施にとって有利である。また、許容度が大きいことは、地方政府など督導対象が監督指導を受けてから、それぞれの実情を踏まえた上で特長を生かし、地域における教育特色の形成を促進させる効果がある。しかし一方では、指標体系がカバーする面と評価基準の許容度がともに大きくなると、それだけ不確定要素が大量に含まれることになるので、結果的に督導対象の責任権限に対する追及を曖昧にしてしまう可能性も指摘できる。いずれも今後の実践的検証が待たれる課題であろう。

上海市区（県）地方教育工作督導評価指標体系（草案）

上海市教育局，市教育督導室

壹 教育の指導

壹-1 教育の地位

壹-1-(1) 教育計画

区（県）教育事業の発展が区（県）社会経済発展の総合計画に盛り込まれ、かつ相応の教育事業発展計画（教育局策定計画と各種教育計画、教職員計画を含む）が制定されること。計画の目標は明確で、措置は具体的かつ実現可能であり、当地の社会、経済発展の需要に適應すること。

壹-1-(2) 組織措置

区（県）の主要指導者が教育に対する関心をもち、教育を重視し、指導者のなかに教育専門担当者が設けられること。区（県）政府の指導者の教育活動における職責が明確に定められること。

教育系統幹部の配置と管理を重視し、教育と勤務評定に関する制度が整備されること。

教育活動事項は区（県）政府の重要議事日程に組み込まれ、定期的に教育活動会議を招集し、教育活動のなかの重大問題を速やかに解決すること。

壹-1-(3) 経済保証

財政支出は「二つの増長」政策要求に合致すること。

規定に基づいて教育費付加と教育事業費付加を徴収すること。

学校企業の発展を積極的に育成すること。

社会と個人から多岐にわたって資金収集を行うこと。

壹-2 教育の統一按配

壹-2-(1) 各種教育の統一按配

普通教育（特殊教育を含む）、職業教育、成人教育の事業規模を統一按配し、設置場所と構成比率が合理的で、最大の社会的効益を発揮させること。社会の必要に応じて成人教育に力を入れ、入職前教育訓練の実施を援助すること。

壺一 2 - (2) 学校内外教育の統一按配

校外教育の拠点（少年宮、少年科学技術ステーション、労働教育センターを含む）を積極的に発展させ、校内校外教育関係の協調をはかり、相対的に安定した教育活動点を形成すること。校外各種の教育資源の教育的役割を十分に発揮させること。

壺一 2 - (3) 社会各方面の能力の統一按配

政府関係部門と社会各方面の能力を統一按配し、学校教育を支援させること。総合治理を強化し、教育環境の最適化をはかること。

学校教育における区（県）の工会、青年組織、婦人団体等部門と教育局との協調関係を促進し、連携を強化することによって、教育の実効性を高めること。

社区教育を積極的に発展させ、社区教育機構の健全化をはかること。社会の教育支持を実現させるために条件を創造し、学校教育への参加、学校教育が社会に奉仕するなどにおいて、社区教育の機能を十分に発揮させること。区（県）の文化、体育施設が積極的に教育に奉仕すること。

壺一 2 - (4) 農村“燎原計画”試行の展開

目標、計画と措置を策定したうえで“燎原計画”の試行を行い、速やかに経験を総括し、見本を示すことによって、当地の経済、科学技術と教育との結び付きを促進させること。

壺一 3 教育方針・政策・法規の執行

壺一 3 - (1) 教育方針の貫徹執行

区（県）政府と教育局の指導者は、学校管理運営の社会主義的方向を堅持し、教育方針を全面的に貫徹執行し、徳育活動を学校活動の首位に据えること。生徒の負担を重くしたり、進学率を一方的に追求したりするような教育

規則に違反するやり方を堅い意志で改正させ、学校に進学率指標を指示しないこと、単純に進学率と試験成績をもって学校評価と教師奨励を行わないこと。

積極的かつ穏当に改革の施策を打ち出し、社会における正しい世論形成を誘導すること。農村学校は農業のために奉仕するといった教育を強化すること。

壺一 3 - (2) 知識分子政策の貫徹執行

国家が制定した教師待遇改善に関する各種の政策を具体化し実現させ、教師の社会的地位を高め、たえず教師の生活条件と活動条件の改善に努めること。

各部門と社会勢力に対し、教師への実質的援助について働きかけること。優秀な教師を表彰、奨励するために、教師奨励基金を調達すること。「教師尊敬、教育重視」の社会的風潮を形成させるために、「教師尊敬、教育重視」の活動を提唱しかつ実行すること。

壺一 3 - (3) 教育関係法規の貫徹執行

教育法規を積極的に学習し宣伝すること。法制意識を強化し、法をもって教育運営にあたり、法の執行を厳格に行い、違法行為は必ず追究すること。

義務教育法、青少年保護条例、職工教育条例、職業教育条例、幼稚園工作条例など教育関係法規を真剣に貫徹執行すること。措置は具体的かつ実現可能であり、定期的に監査を行い、たえず実施水準を高めること。

壺一 3 - (4) 上級指示の貫徹執行

上級部門の教育文件と重要指示を真剣に学習し検討すること。当地の実際状況に結び付いて実施方法を策定し、計画、監査、そして実効の「三有」をめざすこと。

壺一 4 管理体制

壺一 4 - (1) 教育局（教委）の職能と効率

区（県）教育局はマクロ・コントロールを強化し、各部門の職責を明確化させ、職務遂行の効率を高めること。

行政簡素化と権限委譲をいっそう実施し、郷（鎮）及び学校の積極性を十分に引き出すこ

と。

壹-4-(2) 督導機構

区（県）政府は教育督導機構を設立し健全化をはかること。督導人員を合理的に配置し、督導活動制度の健全化をはかること。必要な条件を提供し、積極的に教育督導活動を展開させ、監督、監査、評価、指導といった職責の履行に努めること。

壹-4-(3) 郷（鎮）の学校管理の作用

郷（鎮）段階の教育管理の職責と任務を明確化すること。郷（鎮）教育委員会の建設を強化し、幹部を配置し、役割を果せるために、責任と権限を与えること。

壹-4-(4) 学校管理体制

実際から出発し、学校内部管理体制の調整を指導し、党支部の政治核心機能と保証監督機能を発揮させ、民主管理を強化し、学校行政における校長の中心地位を保証し、校長責任制の試行を引き続き行うこと。

貳 教育業務の管理

貳-5 学校幹部と教職員

貳-5-(1) 配置と管理

学校幹部と骨幹教師を定数どおりに配置し、構成が合理的であること。欠員と余剰人員について積極的に調整と安置措置を取ること。学校管理改革を積極的に行い、幹部、教職員の職場責任制と評定賞罰制の健全化をはかること。

優秀な卒業生が師範学校入試に参加するよう動員をかけること。

貳-5-(2) 政治及び業務研修

幹部、教師の研修計画を策定し、目標、実施措置を盛り込むこと。

青年教師の育成を重視し、区（県）教育局と学校に専門の担当者が設けられること。

区教育学院（県教師研修学校）の指導と建設を強化し、教師研修と教学研究における役割を十分に発揮させること。

貳-6 教育と教授

貳-6-(1) 道德教育

区（県）教育局は小中学校德育活動指導組を設立し、指導者が責任者として、定期的に中共中央と国家教委の德育活動の改革と強化に関する文件のなかで出された諸要求を検討し、学校における德育活動の主要地位を保証し、德育活動を全面的に強化すること。

貳-6-(2) 教育の質の全面管理

区（県）教育局は教育の質の全面的向上に対し明確な要求を打ち出し、実情に基づいて指導し、すべての学校、とくに弱い立場にある学校の改善に努めること。教育教学の改革を積極的に行い、情報収集、資料整理分析を重視し、科学的管理の水準を高めること。

区（県）教育局は德育首位を堅持し、教学を中心とし、選択科目、労働技能科目を開設するために条件を創造すること。生徒の資質を高め、個性と特徴を發展させること。

貳-6-(3) 教育科学研究

科学研究の機構と人員組織があること。科学研究に計画、目標、具体項目が含まれ、研究成果の普及を重視すること。

学校科学研究に対する指導を強化し、研究意識と水準をたえず向上させること。

貳-7 財産備品の管理

貳-7-(1) 経費管理

教育経費を合理的に統一按配し、各級各種の教育發展に奉仕すること。

健全な管理制度があり、教育経費の収入と支出は別項目となり、財務制度と財經規律を厳格に守ること。

経費の使用は、目標、計画、監査そして効果があること。

貳-7-(2) 財産備品の管理

統一管理目標と制度があり、専門の管理部門と人員がおり、完全な帳簿資料があること。

上海市郊区郷（鎮）教育活動督導評価指標体系（草案）

上海市教育局，市教育督導室

壹 教育活動の指導

壹-1 教育方針，法規の貫徹執行

壹-1-(1) 關係法令，法規の貫徹執行

義務教育法，上海市青少年保護条例，職工教育条例，職業教育条例，幼稚園工作条例など教育關係法規を積極的に宣伝し，各法規を実施する措置を策定すること。

学齡児童の適時入学を保証し，中退者や少年工をなくすことに関する具体措置を講じ，かつ有効に実施すること。

壹-1-(2) 教育方針の全面的貫徹

生徒が徳，知，体において全面的に発達し，進学率を一方向的に追及することに反対すること。

すべての学校の改善に努めること。

上級黨組織と政府の教育活動に関する決定と指示を真剣に貫徹執行すること。

壹-2 統一按配と協調

壹-2-(1) 經濟，科学技術と教育の發展計画の協調

教育事業の發展が当地の經濟，社会發展計画に組み込まれ，各種の教育事業の規模が經濟，社会の發展に適應させること。

「燎原計画」の試行任務を真剣に遂行し，これを見本にして，当地の經濟，科学技術，教育の「三結合」を促進させること。

壹-2-(2) 普通，職業，成人教育の統一按配

当地の經濟，社会發展目標を中心に，全郷の普通，職業，成人教育事業の發展，場所設定と人，物，財の投入と利用を中心に統一按配し，教育をより効果的に社会主義建設に奉仕させることに努めること。

壹-2-(3) 学校，家庭，社会教育の結合

政府各部門と社会各方面に働きかけ，教育活動に対する関心と支持を促し，社区教育を展

開し，村の学校設置運営に対する積極性を引き出すこと。

学校のために校外補導員を招聘し，必要な社会実践と労働基地を設け，生徒への教育的作用を十分發揮させること。

保護者に対する教育活動を積極的に行うこと。

壹-3 組織面での指導

壹-3-(1) 郷（鎮）政府の指導

主要指導者が教育を重視し，専門担当指導者が設けられていること。政府が定期的に教育活動の中の重大問題を検討し，速やかに学校の実際問題の解決に援助すること。

壹-3-(2) 郷（鎮）教育委員会

組織が健全で，教育に詳しく，管理手腕があり，事業心が強い幹部によって構成されること。

完全な管理制度をもち，管理機能を發揮できること。

壹-3-(3) 学校管理職

県教育行政部門に協調して学校の管理職を配置すること。

管理職の思想，仕事と生活に関心し，勤務評定制度和賞罰制度を設立し，かれたちの積極性を引き出すこと。

壹-4 経費調達

壹-4-(1) 財政からの支出

毎年の財政予算内からの支出は，「二つの増長」を達成し，規定に従って人件費と經常費を定額どおりに支出すること。

上級部門から支給された教育専門経費は，速やかに全額を教育項目に支出すること。

壹-4-(2) 経費調達経路の複数化

教育事業費付加を速やかに定額どおりに徴収すること。

社会各界からの資金調達を積極的に行うこと。

学校企業を積極的に育成すること。

貳 教育活動の管理

貳－１ 德育活動

貳－１－(1) 德育の地位

中共中央、国家教育委員会の学校德育活動強化に関する各項目の要求を実行し、德育を学校教育活動の首位に据え、道德教育活動を全面的に強化すること。

貳－１－(2) 国情、郷情と教育

積極的に本地区の德育の資源を開発し、学校の德育活動に奉仕すること。生徒に対し、故郷を愛し、農村を愛し、社会主義祖国を愛することを植え付けること。

貳－２ 各種教育の質の向上

貳－２－(1) 中、小学校及び幼稚園

県教育行政部門に協力して、学校が教学計画に従って科目を開設することを督促し、学校と教師による教育改革を支持し、中心学校と中心幼稚園が模範を示すように督促すること。教学水準の向上に努めること。

幼児教育の質を逐次高めること。9年制義務教育の入学率、定着率と合格率が基準を満たし、学校卒業修了率、9年制義務教育修了率、卒業生完全健康率を逐次高めること。在校生の非行発生率と犯罪率を厳しく押え、その低下をはかることに努めること。

貳－２－(2) 職業教育

職業教育を積極的に育成し、帰郷中学生に対する複数形態の職業労働技術訓練を実施し、訓練を受けてから就職することに努めること。

貳－２－(3) 成人教育

定められた期間内に文盲を無くすよう努力すること。

計画的に企業指導者、管理職と従業員に対する研修を実施すること。

農業、副業の応用技術の普及と講習を広く行い、当地の経済発展と人民の収入増に積極的に寄与させること。

貳－３ 教師

貳－３－(1) 知識分子政策の実行

教師の社会的地位と生活水準の向上に努め、教師の正当な合法的な権利を保証する。「教師尊敬、教育重視」の社会的風潮を形成させること。

貳－３－(2) 思想建設

教師に対する政治思想教育と教師倫理教育を強化し、青年教師の育成と成長に関心を示すこと。

教育活動において著しい成績を収めた教師に表彰、奨励を与え、規律に違反し、法を犯したもののついでには、関係部門に処理意見を提案すること。

貳－３－(3) 業務研修

教師の研修を支持し、かつそのために必要な条件を提供すること。

貳－４ 教育経費

貳－４－(1) 教育経費の分配

9年制義務教育経費を重点的に保証し、普通、職業、成人「三教」の経費を統一按配すること。

村立学校の必要な教育経費が流用されることを防ぐために、確実な措置を取ること。

貳－４－(2) 財務管理と監督

予算管理を強化し、定期的に郷人民代表大会に教育経費の収支状況と予決算状況を報告し、審査と監督を受けること。

各方面から調達した教育経費は教育部門によって管理され、別の用途に使われることがないこと。郷財政部門と郷教育委員会が、教育経費の使用管理と学校企業の財務管理に対する監督と業務指導を強化すること。

学校による諸費用の徴収状況を常時検査し、費用乱徴収や強制割宛を制止すること。

貳－５ 学校管理運営条件の改善

貳－５－(1) 危険校舎の改造と校舎建設

危険校舎査察制度と報告制度を設立し、危険校舎を発見次第、速やかに閉鎖または改造し、教師生徒の安全を保証すること。

唐

学齡児童の分布状況に基づいて、校舎改造に結び付いて、計画的に学校の設置場所と規模を逐次調整すること。通学距離の短縮化をはかると同時に、学校運営の効率性を高め、校舎建設が次第に国と本市が定めた基準に到達するよう努めること。

式-5-(2) 教学設備

寅

計画的に学校図書、器具の充実化をはかり、図書館、実験室及び各種専門教室を建造し、音楽、体育、美術の教材機械を増やし、運動場を建造すること。

学校各種教学施設設備の良好率と利用率を高めること。