

## 中華人民共和国教育法の立法過程：立法者意思の分析を通して

篠原，清昭

九州大学教育経営教育行政学研究室：助教授：学校経営学，教育法学，教育行政学

<https://doi.org/10.15017/821>

---

出版情報：教育経営教育行政学研究紀要．3，pp.99-107，1996-05-20．九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：

## 中華人民共和国教育法の立法過程

— 立法者意思の分析を通して —

篠原清昭

### はじめに

一九九五年、中国は「中華人民共和国教育法」(以下、単に「教育法」と略す。)を制定した。同法は、いわゆる日本の教育基本法に匹敵する重要な法律であり、中国国内では教育法体系上中心的な法的位置と価値をもつ教育根本法といわれている。さらにその規定内容は、教育の理念・目的や教育基本制度、学校・教師・児童(生徒)や教育社会関係さらに教育財政など広範囲に及び、今後の中国の教育改革の内容と方法を規定する教育改革法といわれている。

中国の二大新聞の一つ『光明日報』は、「教育法」の制定直後に、「社説」でそうした「教育法」の重要性について以下のように述べており、同法の制定が中国国内の大きな社会的関心事であったことを指摘している。

「今回制定された『教育法』は、教育根本大法であり、社会主義物質文明や精神文明建設と密接に関連する重要な法律である。それは、教育の優先的な発展のための戦略的地位をもち、我が国の教育史上一つの重要な一里塚である。……(中略)……。『教育法』は、我が国の教育の基本法であり、教育の全体に及ぶ重大問題の基本的な規範となる。それは、教育の性質・地位・方針・教育活動の原則を規定するとともに、法律責任を規定する。」(『光明日報』一九九五・三・二二①)

ところで、立法者側すなわち同法の草案作成を担当した朱開幹(国家教育委員会主任、日本の文部大臣にあたる。)は、「教育法」の制定の理由について、以下のように述べている。

「これまで多くの国家教育法や地方教育法が制定されてきたが、それらは各論法、領域法であって、総論を表す基本法がないことが『盲点』であった。『教育法』は(他の教育法規の)母法として、刑法・民法・農業法・労働法と並んで基本法としての同一の地位をもつ。それは、歴史的には『依法治教』の開始としての意味をもつ。」(括弧内筆者記入、以下同じ)<sup>(1)</sup>

ここで重要な部分は、「教育法」が「基本法」(「母法」)であるという点に加えて、同法の制定が「歴史的には『依法治教』の開始としての意味をもつ」と指摘している点である。この場合、「依法治教」とは、いわゆる教育行政における法律主義を意味するものであり、公教育制度の運営に関して、法律による行政の原理(「法の支配」)の適用を意味している。この、法律による行政の原理の適用は、一般の法治国家においては国家権力と国民との民主的關係を保障する当然の原理として認識されるものであるが、中国の場合、これまで長く政治が法に優位する構造として人治国家の支配があった。したがって、「教育法」の制定で主張された「依法治教」の原理は、教育政策・行政に関して従来の「人治国家」から「法治国家」への転換を意味する重要な概念と考えることができる。

本研究は、こうした「教育法」の制定の意味の重要性から、同法の立法過程を分析する。その目的は、「教育法」の立法過程の分析、特に立法者意図の分析から、先に述べた近年の中国の「教育における法治国家」建設の意図と戦略を探ることにある。そして同時に、「教育改革法」としての同法の法的性格から、法律による

教育改革の戦略の可能性を探ることにもある。いわば、「教育法」の立法過程から、近年の中国の教育政策・教育改革の方法と思想を抽出し、考察することが本研究の目的といえる。以下、分析は、①制定過程、特に立法手続き過程から、教育政策と「教育法」の関係を吟味すること。②「教育法」の規定内容から、立法者意図を吟味すること。さらに、③同法の具現化において予測される社会的阻害要因を吟味することを中心に行うこととする。

### 1. 「教育法」の立法過程

「教育法」は、正式には一九九五年三月一八日に中華人民共和国第八届全国人民代表大会（第三次会議）で審議決定の後に公布され、同年九月一日に中華人民共和国主席令（第四五号）にもとづき施行された。同法の制定経緯については、起草－審議－制定の過程で約一〇年の歳月を要しており、その制定過程にはさまざまな段階があったと説明されている。当時、國務院（日本の内閣に相当する）から全国人民代表大会（日本の国会に相当）へ、同法の法案の提出説明を担当した国家教育委员会主任（日本の文部大臣に相当）・朱開幹は、以下のように述べている。

「教育法の起草はすでに一九八五年から開始されていた。起草から（最終的な）全国人民代表大会への法案提出までの間、およそ一〇回の草案改正を行った。この場合、起草にあたっては全国レベルの検討会や関係機関の意見聴取を十分に行った。また、一〇数ヶ国の教育法を収集、整理し、比較検討した。」<sup>(2)</sup> ここでいう一九八五年の「教育法」の起草作業の開始とは、実際には同年九月二二日に前国家教育委员会主任・李鉄映が、国家教育委員会内に「教育法」の立案班を組織したことを指す。この「立案班」は、自らの法案を約一〇年の間國務院の各部委、自治区・直轄市の人民政府、各民主党派、大学（一部）、教育界、法律界などに送り、意見を求め、一九九四年一月に國務院に対してようやく審議案となる「教育法」の最終原案を提出した。提出された國務院は、同年五月に同案

を審議し、法案としてまとめ、同年一一月二一日に第八届全国人民代表大会・常務委員会に提出した。その後、常務委員会は人民代表大会に提出する「教育法」案の最終案を決定し、翌年一九九五年三月の第八届全国人民代表大会（第三回会議）の審議に付した。そして、同年三月一八日午後三時二六分に、「教育法」は正式決定された。

こうした「教育法」の制定経緯について、朱開幹（現国家教育委员会主任）は、「決策の民主化と科学化が反映されている」<sup>(3)</sup>と（自己）評価する。それは、「教育法」の制定過程が、一つには全国人民代表大会の審議と人民からの意見聴取や直接討論の機会の保障を方法とした人民参加の「民主化」と、もう一つには行政サイドと研究者サイドの協調を軸とする「科学化」を立法の思想としているという指摘でもある。それは、また今回の「教育法」の立法の方法が、社会主義法の本質とされる民主集中制の原則の一つの具体化であるという評価でもある。事実、「教育法」の制定については、およそ一〇年間で全国レベルの研究会が五回開催され、一九九四年までに寄せられた組織からの意見書が一〇〇件以上、さらに個人からの意見書が千件以上であったことを考えれば、「教育法」がその立法手続きにおいて極めて民主的な形で制定されたものであると評価される。

しかし、一方「教育法」の制定過程から主張される立法の「民主化と科学化」は、より詳細にその制定の過程を分析するとき、必ずしも厳密な意味において果たして「民主化と科学化」の概念により説明できる実態をもっていたかに関して、いくつの疑問点がある。それは、第一に教育法の体系性の問題である。すでに、「教育法」の制定以前にいくつかの教育法規がすでに制定されている。例えば、主要なものをあげると「中華人民共和国学位条例」（一九八〇年制定）・「中華人民共和国義務教育法」（一九八六）・「中華人民共和国教師法」（一九九三）、さらに「中華人民共和国残疾人教育条例」（一九九四、國務院令）・「掃除文盲工作条例」（一九八八、同）・「中華人民共和国義務教育法実

施細則」(一九九二、国家教育委員会令)などがある。この点、一般の法制定の順序性において、「教育根本法」と評される「教育法」の制定が、先にあげた他の教育関係法の「後法」として制定されたことは、教育実定法の法体系性において、問題をもつことが推測される。

さらに、「教育法」の制定過程にみる問題の第二は、その立法手続きの問題である。一般に中国の教育立法は、「国家立法権を行使する全国人民代表大会あるいはその常務委員会が、法(憲法)に定められた権限と一定の民主的順序と審議の過程を経て教育方面の法律を公布すること」<sup>(4)</sup>と定義される。しかし、全体の立法体制の問題でもあるが、国家法の制定の権限すなわち国家立法権は、全国人民代表大会と常務委員会の両方に与えられており、さらに両者の立法上の権限配分が現実の機能として系統的に行使されているかどうかについて疑問がある。「教育法」の場合で言えば、同法の法案作成機関である常務委員会と、決定機関である全国人民代表大会との関係において、後者・全国人民代表大会の審議の形式性が認められる分、前者・常務委員会の立法機関としての実質性が浮上する。実際、刑法に関して、全国人民代表大会で制定された刑法が、常務委員会により改正されたという事実もある。

以上の、法制定過程にみられる法の非体系性と立法権限の二重性の問題は、「教育法」に固有なものではなく、中国法の一般的問題である。しかし、それは「教育法」に関していえば、その制定が立法計画により予定された整合的なものではなく、近年の急激な経済改革に呼応した教育改革のための政策規範としての緊急性をもっていたことを意味している。つまり、「教育法」は教育政策の法規範化されたものという解釈が成り立つ。また、立法権限の二重性については、「教育法」の立法者意思が誰の意思であるかに関して、重要な問題点を示している。つまり、「教育法」の新しい立法者に関して、それを「民主集中の原則」の適用による全国人民代表大会とみるか、中国共産党の指示を受けた常務委員会や国務院とみるか。この場合、先の『光

明日報』(社説)が、「教育法」の立法動機に関して、それを「九〇年代の中国の教育改革の綱領性をもつ文献と称される『綱領』(中国共産党『教育改革と教育綱領』)の規範化、基本精神の体現化である」<sup>(5)</sup>と述べていることが示唆的である。つまり、「教育法」の立法者が中国共産党であり、その立法者意思が中国共産党の教育政策意図であるとする解釈が成り立つ。この点、後で詳述する。

## 2. 「教育法」の規範内容

実際の「教育法」の規定内容をみてみよう。<sup>(6)</sup>同法の内容は、全体構成においては総則、教育基本制度、学校及びその他の教育機構、教師及びその他の教育工作者、受教育者、教育と社会、教育投入と条件整備、教育の対外交流と合作、法律責任さらに付則を含めて全体一〇章で八四条から構成されている。

「第一章 総則」は、「教育法」の基本原則にあたる部分で、中国の社会主義的教育及び教育制度の目的・目標・方法が原則的及び理念的に規定されている。例えば、第三条は、国家の教育事業について以下のように規定している。

「国家は、マルクス・レーニン主義、毛沢東思想を堅持し、中国の特色ある社会主義理論を建設することを指導し、憲法が確定した基本原則に従い、社会主義の教育事業を発展させる。」(「教育法」第三条、以下ことわりのないかぎり「教育法」中の条文は条数のみ記す。)

実定法の条文中に社会主義思想の原則と理念を規定することは、中国の場合、一般的な傾向であり、それ自体特別なことではない。しかし、そうした抽象的な規定文の背景にはより重要な国家と法の関係やその法自体を規定する思想があり、注意を要する。例えば、先の条文に関してみれば、条文中の「憲法が確定した基本原則」の部分が検討の対象となる。国家教育委員会・主任は、ここでいう「憲法が確定した基本原則」の意味を、憲法の前文にある中国共産党の国家作用(行政)に対する管理・監督(中国語で「領導」)的立場を堅持することであると回答している。それは、結局多くの中国法研究者が指摘

するように、憲法自体が中国共産党一党の政治的意思にもとづく政策の法規範上の表明であるということの意味する。したがって、「教育法」もそうした憲法原則にしたがうという意味では、中国共産党の教育政策の法規範化されたものであるという法的性格をもつといえよう。

また、「教育法」は教育の社会的価値について、「教育は社会主義現代化の建設の基礎であり」（第四条）、「必ず社会主義現代化の建設のために務め」なければならないと規定する。この部分、その背景に近年の中国の教育思想の展開を認めることができる。それは、単純には教育の本質に関して、教育を従来の史的唯物論的な社会構造論において、「上部構造」と捉える伝統的な教育本質論が、近年教育の「生産力」説に展開したことの影響がある。<sup>(7)</sup> すなわち、「教育は社会主義現代化の建設の基礎」とする条文規定は、近年の「人的投資」をキー・ワードとする教育投資政策を理念的に表明したものと解することができる。

「第二章 教育基本制度」は、幼稚園・小学校・中学校・高等学校・大学他の学制の系統の基本原則を規定している。ここで重要な点は、九年制の義務教育制度を規定していることである。同法第一八条では、以下のように規定されている。

「国家は、九年制義務教育制度を実行する。各段階の人民政府は、適齢の児童・少年の就学に対して各種の措置を保障する。適齢の児童・少年の父母あるいはその他の保護者及び関係する社会組織や個人は、適齢の児童・少年に規定された年限の義務教育を受けさせ、完成させる義務を有する。」

この義務教育制度についての法規定は、すでに一九八六年に制定された「中華人民共和国義務教育法」<sup>(8)</sup> があり、同規定はその確認規定としての意味がある。なお、同法では学齢児童・生徒が義務教育をうけることが「権利」とする規定に加えて、その具体策として地方人民政府の学校設置義務や企業等の学校設置の奨励（同法第九条）、授業料の無償化、さらに学齢児童・生徒の雇用禁止等が規定されている。

「第三章 学校及びその他の教育機関」は、学校の設置者、学校設置基準さらに学校の法人的な権利と義務について規定している。中国の場合、学校の設置者は多様であり、直接に国が設置する学校以外の学校、具体的には（国営）企業単位・社会団体・郷（市町村）さらに個人の設置の学校は、単純に「（国）公立」と説明できない状況があった。したがって、国及び地方人民政府の管理・監督やその法的保障が十分ではなかった。それは、歴史的には学校が社会主義的に国家の所有物として観念される一方で、実際の学校の設置や維持が国及び地方人民政府により十分に果たされなかった事情による。今回「教育法」は、学校の法人格性を法的に認知するとともに、より積極的に学校の権利及び義務を規定し、その法人格についての法的責任と法的保障を確定させた。それは、私立学校のみならず国公立学校についても、例えば法人資格を取得し、民事法上の権利と法的責任をもつと規定しており（同法第三条）、かなり徹底した学校の自主管理権（同第二八条1）の保障となっている。

しかし、同時に「教育法」は「いかなる組織も個人も営利を目的として学校その他の教育機関を設置してはならない」（第二五条）と規定しており、いわゆる私立学校への法的規制を規定している。私立学校は近年の中国において急激に増加したものであり、一部の都市においては人民の進学熱を助長している。数において少ない私立学校ではあるが、その出現は、これまで学校を国家の所有物であるとした伝統的な社会主義的な学校管理思想を転換させる根拠を示す。この場合、「教育法」による積極的な学校に対する法人資格の法的承認は、この私立学校の出現と増加の社会現象に影響されていると考えられることもできる。

「第四章 教師とその他の教育活動者」は、主に教師の社会的地位の向上と資質・力量の向上を内容としている。それは、具体的には、国家が「教師の合法権益を保障し、教師の労働条件と生活条件を改善し、教師の社会的地位を高め」（第三三条）、「教師資格・職務・招聘制度

を実行し、試験・奨励・養成・研修を通じて、教師の素質を高め、教師集団の建設を強化する（第三四条）ことを内容としている。しかし、以上のことがらについても、すでに一九九四年に「中華人民共和国教師法」が制定されており、「教育法」は大まかには先の「教師法」を追認する形となっている。ここで重要なことは、「教師法」及び「教育法」が、「教師の合法権益を保障」することを規定していることであり、「国際的な教師の権利保障を意識した」立法化がなされた点にある。それは、近年制定された「労働法」（一九九五．一．一）を含めて、労働者の権利思想の展開を含んだ新しい社会主義法の変化を認めることができる。<sup>(9)</sup>

「第五章 教育を受ける者」は、児童・生徒及び人民の教育を受ける権利と義務に関して規定している。従来、教育を受ける権利と義務については、「中華人民共和国憲法」（第四六条）や「中華人民共和国義務教育法」（第四条・第五条）に一部みられた。しかし、教育権自体を「学習権」として詳細に規定する法律はなく、「教育法」はその部分で比較法的にも重要な価値をもつ。それは、学習権の社会的側面を規定している点に特徴的である。例えば、「教育教學の計画策定の各種の活動に参加する」（第四二条）という規定は、児童・生徒の学校教育計画への参加権を保障するものであり、わが国の教育法規にもみられない革新性をもつ。また、教育教學の施設・設備・図書資料の利用の権利、奨学金・貸与金の獲得の権利に加えて、さらに学習に関する公正な評価を要求する権利（同条）を規定するにいたっては、比較法的にみても学習権の積極的な社会権化として認めることができる。

また、他に児童・生徒の学習権の侵害に対して、本法が児童・生徒自身に関係部門への戒告の提出や提訴といった権利救済の権利を規定していること（第四二条4）は、近年（一九八九年）国連で採択された「児童の権利条約」で示された子どもの「意見表明権」等に適合するものであり、一定の教育法学的な価値をもつ。

つぎに、「第六章 教育と社会」は学校と社

会との協調と共同の関係を規定している。ここでは、社会組織、具体的には国家機関・軍隊・企業事業組織・社会団体そして個人が、児童・生徒の心身の健康な成長に良好な社会環境を整備する社会教育上の法的義務を負うこと（第四五条）を規定し、さらに「高等学校・中等職業学校と協力して、教学・科学研究・技術の開発・普及等の方面で、多種の形式の合作を進行する」（第四六条）ことを鼓舞し、学校の設置や学校管理への参与（同条）の権利を規定している。全体にかなり積極的な社会組織への社会教育上の権利と義務の規定化となっている。

「第七章 教育投入と条件整備保障」は、「教育法」の重要な法的性格を規定する部分である。一般に中国の教育問題は財政問題に尽きるといわれる。実際、教育財政問題の解決は、近年の中国の教育改革の中心となっている。同法は、まず教育財政負担のシステムについて、国家財政予算による国庫負担を主とし、地方人民政府・学校・保護者による負担を従とする（第五三条）伝統的な教育財政負担原則を確認する。さらに、その主とする国庫負担に関して、「国民総生産値に占める国家財政性をもつ教育経費の支出の比例は、国民経済の発展と財政収入の増長にしたがってしだいに高められなければならない」（第五四条）と詳細に規定する。また、地方人民政府に対しても、その教育財政費について「（その）増長は、一般財政収入の増長より高く増長させ、かつ在校生の人数に応じて平均的教育費用をしだいに増長させなければならない」（第五五条）とも規定している。

この場合、国及び地方人民政府の教育財政負担に関して、その達成目標的な次元のものを立法化することは、比較法的には特殊であろう。<sup>(10)</sup>それは、現実の中国の教育改革の阻害要因が多くの場合教育財政問題にあるという現実と、さらに立法論的にみて、「教育法」が教育政策の法規範化されたものとしての法的性格をもつこと、さらに中国の立法者の立法意識において、「法」をある種のプログラム規範の一つとみる法観念があることを示している。

後、「第八章 教育対外交流と共同」は、留

学や外国との対外交流を規定し、「第九章 法律責任」は、地方人民政府や学校に対する行政責任を規定している。

以上、「教育法」の実際の法規定の内容傾向を解説した。この場合、法規定の内容の特徴としては、以下のことがいえる。

まず、第一に「教育法」は基本的には今後の中国の教育改革の法規範化されたものとしての法的性格をもつという点である。それは、教育を「社会主義現代化の建設の基礎」（第四条）と位置づけ、その具体的な戦略として「九年制義務教育制度や成人教育制度」（第一八条）・「国家教育試験制度」（第二〇条）・「学業証書制度」（第二一条）・「学位制度」（第二二条）・「教育職員制度」（第三五条）・「教育財政制度」（第五四条）など、多くの教育制度を立法化している点に認められる。第二に、「教育法」は新しい社会主義法として転換をもつという点である。それは、児童・生徒の学習権に関して、「教育教学の計画策定に参加」（第四二条）することができることや「公正な評価」（同条3）を要求できること。さらに学校に対して戒告の提出や提訴ができることなどを規定している点。さらに学校に関して、その法人格性を積極的に法的に認知するなど、比較法的にみても新しい教育法の出現と認めることができる。

### 3. 「教育法」の社会過程

先に述べた「教育法」に対する評価は、いわゆる法規定上における規範内容への評価であり、「教育法」の相対的及び全体的評価ではない。ここで、その「相対的及び全体的評価」を加えるためには、やはり「教育法」の具現化する法的実現と法効果の可能性が検討されなくてはならない。そのような意味から、ここでは「教育法」が対象とする中国の教育社会の実態と同法の規範論理との関係について、法社会的に考察することとする。それは、単純には「教育法」の法実現の可能性とその阻害要因を、同法が対象とする教育社会実態のもつ社会構造から抽出することを意味している。

それは、「教育法」の「教育改革法」として

の実現可能性と阻害要因の分析である。先にも述べたが、「教育法」の「教育改革法」としての内容として、多くの教育制度の法規化があった。この場合、それらの教育制度についていえば、当然にその制度の対象とする教育実態の側に改革されるべき教育問題がある。この場合、問題はその教育問題の量と質が予定される教育制度の法規化によりどこまでクリアされるかという点である。それは、逆に言えば、教育制度の法制化は、どこまで教育問題の解決の可能性を立法化しているかということであろう。その点を「義務教育制度」について、中心にみてもよい。まず、現在（一九九五年の時点）、小学校の入学率は九八・四パーセントで、中学校は七三・八パーセントとなっており、<sup>(11)</sup> その制度化は一応は進行していると評価できる。しかし、地方レベルでみた場合、例えば西藏自治区は四八・四〇パーセント、青海省八九・二一パーセントとなり、<sup>(12)</sup> 地域格差がある。この点、「国家は義務教育制度を実行する」（第一八条）とする規定と「各段階の人民政府は、適齢児童・生徒の就学に対して各種の措置を保障する」（同条）とする規定の関係が問題とされる。それは、実際の「義務教育制度」の表明者（国家）と運営責任者（地方）が異なるということであり、近年の教育行政の地方分権化による「段階管理と責任分担の原則」（第一三条）が、義務教育制度の実現に関して、どこまで適用できるかに関して問題をもつ。近年の中国の教育行政の地方分権化は、中央から地方へ教育管理権限の委譲であり、ある種の教育行政の地方分権主義として評価できる面をもつが、それは同時に特に義務教育運営費を中心とした教育財政的負担の責任分割でもあり、その点で国家による財政を中心としたサポートシステムが、「教育法」中にセットされていないことが問題とされる。すなわち、「教育法」による「義務教育制度」の法規定化は、その制度の運営の具体的保障を含まないという意味において、単なる法に名を借りた政策表明の一つといえなくもない。

また、義務教育の社会的及び地方的実態の側に、法による義務教育制度の具現化を阻害する

要因の複合的な構造がある。例えば、女子教育について言えば、「三つの三分の二がある」<sup>(13)</sup>といわれている。およそ一億の文盲のうち三分の二は女性。およそ二〇〇万人の不就学者のうち三分の二は女子。さらに三〇〇万人の退学及び休学児童のうち三分の二は女子であるという指摘である。この場合、特に辺境僻地は特にその傾向が強く、宇夏西海固地区の女子の小学校入学率は六三・三パーセント、回族の婦女子の文盲率は四〇パーセントといわれている。このとき、問題とされるのは単に生活水準の要因ではなく、これらの地域の教育風土の要因である。それは、地域的慣習・宗教信仰・生活習慣と「就学」との関係性の問題であり、地方人民の学習観及び学校教育観の意識構造の問題であるといえる。その点、法による「義務教育」の立法化は、単に条件整備の設定や強制力によっても解決できない次元の問題、すなわち地方人民の伝統的・閉鎖的教育意識からの抵抗の問題を内包しており、法実現の困難性が予想されるといえる。

また、義務教育の法制化はそうした(地方的)歴史的阻害要因ばかりではなく、現代的社会的要因からの形骸化の可能性をもつ。今日、中国の教育社会において新たに生じた教育社会現象として、「読書無用論」といわれる学校離れ現象がある。それは、地方においては、児童・生徒が労働予備軍(「童商」・「牧童」・「童工」等)とするある種の伝統的な児童労働の現象である。また、都市部においても地方からの経済的「盲流」(流失)に伴う学校離れである。実際、上海や広州市ではその流入人口は全人口の一〇分の一で、そのうち一〇分の一の約六〇〇万人が一六歳以下の子女であり、特に経済特区等のある沿岸発展地区では三人に一人の割合で子どもが放任状態にあるといわれる。こうした教育問題は、いわば近年の中国の開放経済を中心とした市場経済優先の経済改革によりもたらされた問題であり、その意味では中国が新たに経験する資本主義的な教育問題ともいえる。したがって、義務教育制度の法制化は、従来のように社会主義教育の精神を理念的に唱えるだけ

では解決されない未経験の資本主義的教育問題からの圧力を今後受けるといえる。

また、それは「学校離れ」現象ばかりではなく、その逆の現象の実態にもいえる。いわゆる「受験競争社会現象」である。中国では、近年小中学生の学習負担現象が重大な教育問題となっている。それは、実際には特に都市部における国公立の有名重点学校(「実験学校」)への入学を目的とした受験の加熱現象をいう。最近の上海市の調査<sup>(15)</sup>(上海市内の小学生八六三三名対象)では、カバンの重さ平均三・一六キロ、週当たりの平均授業数三三・五時限(国家基準は三〇時限)、平均在学時間六時間、平均家庭学習時間一時間三四分、塾(「補習班」)での平均学習時間一時間二四分であり、八一・二パーセントの小学生が自らの学習目的を、市(「区」)の重点中学への合格と回答している。その原因は、学校側の進学実績主義への追求、「教学大綱」(いわゆる学習指導要領にあたる)にみられる教学水準の量・質の高さ、さらに近年の人口政策としての「一人っ子政策」などが考えられる。しかし、本質的なところでは、近年の中国の教育投資論の反映にみられるように、経済改革の進行とともに教育の経済的効果、換言すれば学歴の社会移動的効果の定着化があり、先の「読書無用論」とは異なるが、その本質の部分すなわち社会主義教育の資本主義化という意味では同質の教育問題の構造をもっているといえる。

この新たな資本主義的教育問題の出現は、単に義務教育制度の次元のみではなく、現在中国のすべての教育現象にみられる。例えば、私立学校ブームがある。高度な教学施設と優秀教師を公募し、高額の入学金・授業料を徴収する「貴族学校」が出現している。その数はおよそ一九〇〇校(小学校一〇〇〇・中学校六〇〇、高等学校三〇〇)といわれる。<sup>(16)</sup>こうした私立学校の出現の要因として、個人経営形態(一九九一年の時点で全企業の一・四パーセント)の増加や、富裕層(資本主義的経済成功者)の保護者の個人的教育投資熱がある。こうした現象は、中国の伝統的な社会主義的教育制度理念で

ある「教育の機会均等主義」や「教育の平等」理念では説明のできないものであり、法以前の問題としていわゆる中国の教育制度理念の修正（再構築）が浮上している。それは、例えば「私立学校ブーム」に関していえば、これまでの中国の社会主義的教育制度理念を代表する「学校の国家的所有」の原則が、社会現象の側から形骸化されたという重要な問題であり、社会主義的教育制度理念としての「教育の（国家的）公共性」に関して、教育理論の再編成の学問的課題を追求すべき問題でもある。

「教育法」はその対象とする教育社会実態との関係において、その法の実現を困難とする多くの教育問題を抱えている。しかも、その教育問題はその深部において単なる教育問題ではなく、直接的には資本主義的経済化の影響を受けた未経験の資本主義的教育問題でもあり、社会主義的社会構造の組み換えを伴う社会改革的課題を負っているともいえる。わずかに教育領域の個別法である「教育法」の負担はその分大きい。

### おわりに

「教育法」の立法過程特に立法者意思を中心として、同法の制定過程、規範論理、社会過程をそれぞれ考察した。まず、制定過程については、同法の立法化に関して、教育改革法及び教育根本法としての価値とそれに反する法的価値として教育法体系上の不整合性や立法者の二元性（人民か中国共産党か）がみられた。規範論理については、教育制度の法規化の急進性や児童・生徒の学習権、教師集団の教育権さらに学校の法人的権利など、新しい教育権や学習権確立の革新性がみられた。しかし、社会過程については、そうした法規範倫理上の教育制度実現に関して、それを阻害する伝統的・地方的教育社会の阻害要因と、社会主義法としての「教育法」の法理念を揺るがす近年の資本主義的教育社会問題の出現があった。

「教育法」は、大きくは「人治国家」から「法治国家」への政策転換を背景として立法化された。しかし、本文で考察したように、「教育法」

は、その立法者に関して中国共産党の政策の規範化という意味をもつ。それは、同法が支配者の言説が法に優位するという中国的国家政策の範疇にある部分をもつという意味でもある。また、「教育法」が対象とする教育社会実態は、同法がプログラムした新しい教育制度や人民の学習権を形骸化する複合的な阻害要因をもっている。したがって、「教育法」は、比較法的には法治国家における法律としては多くの矛盾をもつ国家法であり、立法技術や法理論的整合性といった法律科学的な次元においても多くの欠陥をもつ（教育）行政法であるといえる。

今後注意しなければならないのは、「教育法」の具現化のレベルすなわち執行過程において、同法がある種の強制力をもった規制規範として機能する危険性であろう。それは、政治が法に優位する基本的枠組みが、教育社会にも「教育法」を媒介として権力統制をもたらすという危険性である。これは、同法が教育社会実態からの抵抗により形骸化・阻害化され、法としての權威性を喪失する危険性よりも大きいものがある。その危険性を抑止する教育法思想として、同法に規定された革新的な学習権や教育権の権利思想の発展と法理論化の蓄積を期待したい。

### 注

- (1) 『中国教育報』一九九五・四・二四②
- (2) 同 一九九五・二・一〇①
- (3) 朱開幹「教育法与教育事業的改革和發展」『北京教育』一九九五年 四頁。
- (4) 宏述「略論教育立法的問題」『教育評論』一九八八年 一六頁。
- (5) 『光明日報』一九九五・三・二二①
- (6) 「教育法」の訳については、以下の拙稿を参照されたい。  
篠原清昭「『中華人民共和國教育法』の訳と解説」『季刊 教育法』エイデル研究所一九九六年 一〇六号（近刊）
- (7) この部分、近年の中国の教育本質論を含めた教育科学論争の展開については、以下の拙稿を参照されたい。

篠原清昭「現代中国の教育科学論争—『文

化大革命』以降の教育本質論争を中心として」『聖徳学園岐阜教育大学紀要』第二七集 一九九四年 一九九頁～二二四頁。同「社会主義的教育科学のパラダイム転換－現代中国の場合－」『季刊 教育法』一〇〇号 エイデル研究所 一九九五年 一六頁～一二四頁。

(8)同法の訳と解説については、以下の論文がある。石川啓示「中国の新しい義務教育法」『季刊 教育法』エイデル研究所 一九八七年 一四四頁～一四六頁。

(9)この点、詳細な分析については以下の拙稿を参照されたい。

篠原清昭「現代中国の教員政策－『中華人民共和國教師法』の分析－」『日本教育行政学会年報・二一』教育開発研究所 一九九五年 二三七頁～二五一頁。

同「中華人民共和國教師法の訳と解説」『季刊教育法』九八号 エイデル研究所 一九九四年 一〇八頁～一一五頁。

(10)この場合、実際の国務院での法案審議の段階では、第五四条及び五五条に関して具体的比率の数値（四パーセントと一五パーセ

ント）を条文に明記すべきとする意見もあった。しかし、結論としては、この比率設定は国務院や地方人民政府の努力目標的な数値であるとされ、現在の条文の規定の形となったといわれている。

なお、現実の比率例えば「国民総生産値に占める国家財政的教育経費支出の比率」は、一九九一年が三パーセント、一九九二年二・九九パーセント、一九九三年二・七五パーセント、一九九四年二・六六パーセントとなっており、いずれも先にあげた努力目標の四パーセントを下回っている。（『中国教育報』一九九五年三・一八①）

(11)「一九九四年教育事業発展的統計広報」『中国教育報』一九九五・三・二九②

(12)『中国教育統計年報』一九九二年 北京工業大学出版社 八二頁。

(13)『光明日報』一九九五・三・二一⑦

(14)『中国教育報』一九九五・一・二一①，一・二三①，一・二四①

(15)「上海市小学生課業負担現状の調査」『中国教育報』一九九五・一一・一三③

(16)『中国教育報』三・一五①