

文革後中国における幼稚園教育の変容

—「幼稚園工作規程」を手がかりに—

南部 広孝・桑原 綾

はじめに

就学前教育を普及させてその質を高めることは今日、先進国、途上国を問わず世界各国で重要な課題になっている。1990年にタイのジョムティエンで開催された「万人のための教育（Education for All: EFA）世界会議」において「万人のための教育宣言」が採択され、基礎教育の概念を拡大し、その普及を推進することが各国の課題となった⁽¹⁾。また、2000年に採択されたダカール行動枠組みにおいて「最も恵まれない子供達に特に配慮を行った、総合的な就学前教育・教育の拡大及び改善を図ること」が目標の1つとして掲げられた⁽²⁾ことを受け、就学前教育の普及が全世界的な課題として意識されている。近年では、従来乳幼児の生存や保護・権利に関わる国際機関としてその任に当たってきた国連児童基金（UNICEF）に加え、「万人のための教育」の枠組みから国連教育科学文化機関（UNESCO）が、また社会経済的観点から経済協力開発機構（OECD）が乳幼児期にコミットするようになっている⁽³⁾。OECDによる政策分析レポート *Starting Strong III* (2012) においては、乳幼児期の教育とケア（Early Childhood Education and Care）は幅広い利益をもたらすが、それは教育とケアの「質」に依存するとして、その質向上のための5つの政策レバーを示している⁽⁴⁾。

それぞれの国は教育政策を策定し実行するにあたって、このような世界的潮流から直接的、間接的に影響を受けているが、同時に、各国・社会の歴史的な経緯や国の政治・経済体制、また社会的・文化的条件によっても影響される。とりわけ就学前教育は、他の学校教育段階の教育と比べて、それぞれの国や社会における家族政策や福祉政策、労働政策、またその前提ともなる家族観や子育て観、労働観なども関係して、後者、すなわち各国・社会の文脈が色濃く影響する領域である。本稿は、以上のような観点をふまえて、他の国ぐにと同じように就学前教育の普及や質の向上に取り組んでいる中華人民共和国（以下、中国）の就学前教育について考察しようとするものである。

中国は、1949年の共和国成立以降、中国共産党（以下、党と略）の主導により社会主義体制の確立を図るとともに、その体制のもとでの社会発展がめざされた。そして、文化大革命（以下、文革と略）終結後は改革開放政策がとられ、経済発展をめざして国家路線の転換が進められた。経済面では、1970年代末から市場経済の導入が模索され、実験的な取り組みが始められた。そして、1992年には中国共産党第14回大会において「社会主義市場経済」を確立することが目標として掲げられ、それ以降市場経済体制へ移行するための改革が急速に進められた。

そのもとで経済の急速な成長がめざされてきたが、21世紀に入ると、そうした経済成長を第一に考える路線の見直しが図られ、経済成長を維持しつつも、地域間格差の縮小をはじめとする社会全体の調和的発展が必要だとして「調和社会」（原語は「和諧社会」）の建設がめざされるようになった。一方政治面では、党が指導的役割を果たす点は一貫しているものの、1980年代後半からは「党政分離」方針がとられるようになった。その中では、党の主張を法定手続きによって国家の意思とする「以法治国」が謳われ法規の制定が進められた。また、行政改革として、過度に中央に集中していた権限を地方に移譲する改革も進められた。

では、このような経済体制及び政治体制の改革が行われ、国の路線やあるべき社会の姿が見直されるのに伴って、中国の就学前教育はどのようにとらえられ、どのようなものとして展開されてきたのだろうか。以上から本稿は、中国において文革が終結してから今日まで、国の体制や教育のあり方が変化する中で、就学前教育の最も主要な実施機関である幼稚園の位置づけや教育のあり方、それを支える制度が政策レベルでどのように変容してきたのかを明らかにすることを目的とする。具体的には、1989年に試行的に制定された「幼稚園工作規程」が1996年及び2016年に改正されていることに着目し、改正内容の分析を行うとともに、国の体制や教育のあり方の変化との関係を検討する。中国では、いったん制定、公布された法規が、改正を経ることなく運用実態だけが変わっていくことも珍しくない。その点からすると、2度の改正を経ている「幼稚園工作規程」は、変化をとらえる具体的で重要な手がかりだと言える。

中国における幼稚園での教育と国の体制とを関係づけて論じた先行研究としては、次のようなものがある。まず西山（2005）は、社会主義計画経済政策下における幼稚園は集団保育や、女性の生産労働をはじめとした諸活動への参加支援を保障するものとして位置づけられたが、文革終結後の1980年代から1990年代にかけては市場経済政策の導入により、幼稚園内の保育教育の環境や質の向上などがめざされた反面で格差が拡大し、幼稚園間の競争意識が喚起されたと述べている⁽⁵⁾。また劉（2013）は、1980年代末までは「託児所」も「幼稚園」も公的福祉事業の一環として展開され、すべて公営のものであったが、1990年代に本格的に市場主義経済システムが取り入れられ、乳幼児保育、教育機関に関しても公営のものに加え、民営のものが急増するようになったとしている⁽⁶⁾。これらのほかにも幼稚園での教育と国の体制の関係について述べているものはあるが、多くは、社会主義計画経済政策下において幼稚園は公営であり、福利施的な性格を持っていたが、市場経済導入後は民営のものが増えて質向上がめざされるようになり、幼稚園間で競争が起きるようになったという状況的な説明にとどまっている。中国の子育て支援制度を国の体制という視点からとらえようとしたものには南部（2009）があるが、近年の状況、とりわけ2010年以降の検討までは含まれていない⁽⁷⁾。

一方、本稿で主たる分析対象とする「幼稚園工作規程」については、一見（2008）が、「中華人民共和国教育法」のもとで「幼稚園管理条例」（1989年）、「幼稚園教育指導要綱」（2001年）とともに幼稚園の枠組みを定めるものとして言及している⁽⁸⁾ほか、曹・無藤（2006）は、参与主体の意見を取り入れ、政策の合理性を高めたもの⁽⁹⁾の例として1996年の「幼稚園工作規程」を挙げており⁽¹⁰⁾、吉川（2013）も同様の視点からこの規程を取り上げている⁽¹¹⁾。また、具体的な内容については長谷川ほか（1995）が、1989年の「幼稚園工作規程」の「第1章 総則」に示されている第5条（幼稚園の目標）と第4章の9条（幼稚園教育に関する条文）を和訳、分析

し、中国の幼児教育を理解しようと試み⁽¹²⁾、劉・玉置（1996）は1996年の「幼稚園工作規程」を和訳し、内容上特に注目すべきこととして、遊びを中心とした活動を保育の内容の中心に据えてその方向づけを行っている点を指摘している⁽¹³⁾。このほかにも中国の幼児教育の大枠を定めるものとして「幼稚園工作規程」が紹介されているものや、ある条文を取り上げて説明しているものはあるが、規程の全体を概観し、各年代のものを比較しているものや、とりわけ2016年の改正について言及されているものは管見の限りでは見られない。

このような先行研究の状況をふまえると、本稿には、幼稚園の教育を就学前教育という枠組みの中ではなく、国の体制や教育全体の方向性といったよりマクロな視点からとらえようとする点、制定後30年近く経つ規程の内容を具体的に引き上げて比較的に分析する点、そして2016年の改正内容というより新たな情報を分析に加えている点などに特徴がある。そして、具体的な改正内容を手がかりに中国における幼稚園の位置づけや活動のあり方の変化をよりマクロな枠組みの中で明らかにしようとする意義があると言える。

本稿は次のような構成とする。まず、文革終結後の教育政策の変遷とその中で就学前教育のあり方の変化について、教育全体の方向性を示す政府文書や就学前教育に関する文書を中心にまとめ（第1節）、続いて幼稚園の量的変化を確認する（第2節）。それから、「幼稚園工作規程」の具体的な規定と2度にわたる改正の内容を整理し（第3節）、国の体制や教育政策の変化との関係から、時期による規定の異同について考察を行う（第4節）。

中国では0～6歳の教育は包括的に「学前教育」と呼ばれ、そのうち、就学前教育機関としての幼稚園における3～6歳の教育は「幼児教育」と呼ばれる⁽¹⁴⁾。本稿では、前者の訳語として「就学前教育」を用い、後者はそのまま「幼児教育」とする。付言すれば、中国の就学前教育機関としては託児所もあるが、市場経済化の進展に伴って企業内に設置されていた託児所が廃止されたり、託児所と幼稚園を一体化させる動きに伴い単独の託児所が幼稚園に合併吸収されて徐々に姿を消したりしており、幼稚園が6歳までのトータルな教育サービスを提供する場に移行しつつある⁽¹⁵⁾。こうした状況に鑑みて、本稿では幼稚園のみに着目している。

なお、幼稚園という名称は中国語の原語表記である。日本の幼稚園と紛らわしいが、それが保育の役割も明確に担っている点や3歳未満の子どもの受け入れも行っている点が日本の幼稚園とは異なると考え、本稿では原語のまま使用することにした。あわせて、小学（日本の小学校に相当）、初級中学（同中学校に相当）、高級中学（同高等学校に相当）などの教育機関名も原語表記のままとしている。

1. 中国の教育政策の変遷と就学前教育の位置づけの変化

それでは、文革終結後の教育政策の変遷と、就学前教育をめぐる考え方の変化について整理することから始めよう。文革終結後の教育全般のあり方を示した主要な文書としては、党中央から1985年に出された「教育体制の改革に関する決定」（以下、「1985年決定」と略）、1993年に党中央と国務院（日本の内閣に相当）の名義で出された「中国教育改革・発展要綱」（以下、「1993年要綱」と略）、そして2010年に党中央と国務院から出された「国家中长期教育改革・発展計画要綱（2010－2020年）」（以下、「2010年要綱」と略）などがある。本稿ではこれら3つの文書を手がかりとしつつ、あわせてその文書が公表された前後の時期に就学前教育につい

て言及された関連文書を検討して、1980年代からの30年余りの期間で中国の全体的な教育政策とそこでの就学前教育の位置づけがどのように変化してきたのかを明らかにする。

（1）1980年代 — 「1985年決定」を中心とした教育政策

「1985年決定」は、1984年の党中央「経済体制に関する決定」を受けて発表された。この文書においては、経済体制の改革にもとづいた社会主義国家建設のためには教育を改革して人材育成を行う必要があるとの認識が示された。特に、教育体制の改革に焦点が当てられており、地方分権や一定の財政支出といった教育行財政体制の全体的な改革とともに、基礎教育、中等教育、高等教育それぞれに関する改革の内容が挙げられた。基礎教育に関しては、9年制義務教育の実施に大きな割合が割かれていて、就学前教育はこの基礎教育の部分で言及されているものの、「就学前教育も発展させるよう努めなければならない」と述べられているのみである。このことは、文革からの復興や知識の復権をめざすこの時期においては9年制義務教育の普及や高等教育の改革が重視される一方、就学前教育は教育政策全体の中でさほど重視されていなかったことを示唆している⁽¹⁶⁾。

もちろん、この時期でも就学前教育についての政策がまったくとられなかったわけではない。前述の「1985年決定」における就学前教育に対する言及を受けて、1988年には国家教育委員会（当時）、国家計画委員会など8つの機関が共同で「就学前教育活動を強化することについての意見」を発表した。この文書では、就学前教育は社会主義教育事業の重要な構成部分であるとしたうえで、就学前教育事業の発展のために必要な項目を大きく4つ取り上げている。それは具体的には、「社会の各方面の組織を動員し、それに依拠し、多様なルートを通り、多様な形式で就学前教育事業を発展させる」こと、「規格に合い、安定した教員集団を築き上げる」こと、「幼稚園運営の指導思想を整え、教育改革を進め、全面的に保育、教育の質を高める」こと、そして「職責を明確にし、指導を強める」ことである。量的拡大として、政府が運営する以外に、社会の多様な組織による幼稚園運営を提唱し、労働者の子女の入園問題を解決すべきことが謳われている。同時に、幼稚園教育の質を高めるために教員の質の向上や家庭との連携が求められている。あわせて、幼稚園の指導思想を適切に整え、幼児の心身の発達の特徴を無視した「小学化」傾向を克服する必要があることが述べられている⁽¹⁷⁾。

（2）1990年代及び2000年代 — 「1993年要綱」を中心とした政策

1990年代に入って社会主義市場経済体制が本格的に導入されたことにより、改革開放と現代化の歩みをさらに進めるため、教育に対しても新たな役割が求められるようになった。その方向性を示す綱領的文書として「1993年要綱」が制定され、公表された。社会主義市場経済体制の構築や改革開放と現代化建設のさらなる加速、生産力の向上によって国民全体の資質と総合的な国力を高めるという新たな段階に入ったとの認識のもとで、中国の特色を持った社会主義教育体系を構築するための原則が挙げられた。そのうえで、教育体制改革、教育の質向上、教員集団の拡充、教育経費などについて具体的に改革内容が示された。個別の教育段階に関する内容では、「1985年決定」と同様、9年制義務教育のいっそうの普及とそれをふまえた中等教育や成人教育の普及、高等教育の改革などが扱われる一方、就学前教育については、1990年代の

目標として「大・中都市では幼児が教育を受けるという需要を基本的に満たし、農村では就学前1年の教育を積極的に発展させる」点が挙げられているのみであった。ここには、9年制義務教育の普及に当たって国全体を経済発展の度合いに応じて大きく3つの地域に分けて段階的に普及を進める方針をとったのと同じような考え方が見られる。すなわち、就学前教育を全国的な範囲で均質に一気に普及させるのではなく、地域の発展状況に応じてそれぞれの目標を示し、その実現を求める手法がとられている。ただし、基礎教育に関しては依然として義務教育の普及に重点が置かれており、就学前教育は付随的に言及されている程度にとどまっている⁽¹⁸⁾。1990年代前半には、いわゆる「子どもの権利条約」批准を受けて子どもの生存や保護、発達に関する文書「九十年代中国児童発達要綱」(1992年)などが策定されたりしているものの、「1993年要綱」以降、就学前教育全般についての政府からの新たな意見や決定が発表されていないことから、このような状況は1990年代を通じて大きくは変わっていないと考えられる。

一方、2000年代に入る頃からは状況に変化が見られた。教育政策全体に関しては、まず、1999年に党中央と國務院により「教育改革の深化と素質教育の全面的な推進に関する決定」が公布され、全面的に素質教育を実施することとされた。素質教育は徳育を重視して、就学前教育を含む各種の教育段階において実施されるものであり、学校教育や家庭教育、社会教育などの各方面において実施されるべきものと定義された。教育が社会主義市場経済体制建設のためのものであり、国民の資質を高めて社会主義事業の建設者と後継者を育成することを目的とするという前提は変わらず明記される一方で、教育を受ける者の権利について言及し、彼らを主体としてとらえるようになっていく⁽¹⁹⁾。また、2001年に國務院が公布した「基礎教育の改革・発展についての決定」では、基礎教育を社会主義の現代化建設の中の戦略的な地位と定め、優先的に発展させることが示されて、基礎教育の普及と、素質教育の実施を核とする質の向上に向けた施策が挙げられた。その中で、就学前教育に関しても独立した項が立てられ、就学前教育を重視して発展させなければならないことや、コミュニティに委託しながら公営と民営を結びつけた多様な形式の就学前教育と幼児に対する早期教育サービスを発展させること、また都市の中心となる幼稚園を建設し、その幼稚園に他の幼稚園に対する指導的な役割を発揮させるべきであることが述べられた⁽²⁰⁾。これまでの「1985年決定」や「1993年要綱」では就学前教育に関する独立した項目が設けられておらず、具体的な記述がなかったことから考えると、就学前教育はこの時期にようやく、今後発展させなければならない教育段階として教育政策全体の中でも重視され始めたと考えられる。このように就学前教育が重視されるようになった背景には、前述のように1990年代前半に「子どもの権利条約」を批准していたことや、1990年代を通して9年制義務教育が基本的に普及したこと⁽²¹⁾などがあると推測される。

これらの文書を受けて、2003年には教育部、中央編制委員会、国家計画委員会など10の組織が共同で「就学前教育の改革と発展についての指導意見」を公布した。この文書は、当時の就学前教育の発展状況や課題をふまえたうえで21世紀における就学前教育の発展をめざして策定されたものである。量的拡大については、5年間の就学前教育発展目標が数値で示されており、国全体で、就学前3年の時点で幼児教育を受けている子どもの割合を55%まで、就学前1年の時点で幼児教育を受けている子どもの割合を80%まで上昇させることが目標とされている。また、教育の質については、教員の資質向上に加え、素質教育を全面的に実施し、家庭、

コミュニティと密接に結びつけて、保護者に対して多様な形式の早期教育を宣伝、指導し、家庭教育の質を絶えず高めることを促すことが求められている。あわせて、地方政府が管理に責任を負い、公立の幼児園を運営すると同時に、社会の多様な組織が幼児園を運営するのを奨励、監督するとされた⁽²²⁾。

(3) 2010年代 — 「2010年要綱」を中心とした政策

2010年には「2010年要綱」が公表された。この文書では、教育を優先的に発展させ、教育の現代化の水準を高めることの重要性が示されるとともに、中国の未来の発展や中華民族の復興の鍵は人材にあり、その基礎が教育にあるとされている。そして、「人を育てることを根本とし、改革・革新を原動力とし、公平の促進を重点とし、質の向上を中核として、素質教育を全面的に実施し、新たな歴史の出発点における教育事業の科学的な発展を推し進める」とされた。それをふまえて、「発展任務」として各学校教育段階や少数民族教育、特殊教育といった教育について改革・発展の方向性や具体的な改革内容が列挙され、教育体制の改革や教育の質を向上させるための措置が挙げられている。この中で、就学前教育については、普及の数値目標として、2020年での幼児園在園児数を4000万人とし（2009年時点で2658万人）、就学前1年の「粗就園率」を95.0%（同74.0%）、就学前3年の「粗就園率」を70.0%（同50.9%）とすることが示されるとともに、義務教育の章の前に就学前教育の章が独立して設けられ、(1)2020年までに就学前教育を発展させること、また0歳から3歳までの乳幼児の教育を重視すること、(2)政府の職責を明確にし、就学前教育の発展のためにそれを果たすこと、(3)農村の就学前教育の発展に力を入れることの3つが目標として掲げられている⁽²³⁾。これまでに公布された教育全体のあり方を示す各文書に比べると、目標がいつそう具体的に述べられていることや、義務教育と並べて就学前教育についての章が独立して設けられていることから、教育政策全体の中における就学前教育の存在感が大きくなっていることがわかる。

この「2010年要綱」を受けて、国務院は同じく2010年に、「当面の幼児園教育の発展についての若干の意見」を発表した。この文書では、幼児園での教育は生涯学習の出発点であり、国民教育体系の重要な構成部分であると位置づけられ、引き続き量的拡大や質の向上について方針が示された。量的拡大については、「入園難」の問題に言及されて、地方政府がその解決を図るべきことが示されている。そして、社会の多様な組織がさまざまな形式で幼児園を運営することが推奨され、特に農村では就学前教育に投入する教育資源を拡大することが求められている。教育の質に関しては、教員集団の強化、教員の資格制度の強化や地位・待遇の保障が挙げられるとともに、幼児の心身の発達の規律を尊重し、幼児一人ひとりの差異に注目して、幼児が楽しみながら成長できるような教育を行う必要があると述べている。特に、「小学化」を是正、阻止しなければならないことが謳われている⁽²⁴⁾。

以上をまとめると、文革終結から今日にかけて社会主義国家建設や国の経済発展にとって教育が重要であるという考えは一貫しており、それぞれの時期において教育の基本的なあり方や改革の方向性を示した文書が公布されてきた。国の経済体制が改革されることに伴う教育改革の必要性はどの文書でも強調され、具体的な内容が挙げられてきた。高等教育が主要な改革分

野として一貫して取り上げられる一方、1980年代から1990年代にかけては9年制義務教育の普及が特に重視された。また、地方や学校の権限拡大が進められ、1990年代末からは素質教育の実施が主たる基軸とされるようになった。このような流れの中で、就学前教育は基礎教育の一部であるとはみなされているものの、1990年代末までは全体的な教育政策の中でほとんど言及されることがなかったが、21世紀に入ってから徐々には明示的に扱われるようになってきた。質の向上については他の教育段階と同様、教員の質向上や条件整備、政府の役割の明確化が繰り返し言及され、量的拡大はより具体的な数値目標を掲げて推進されるようになってきている。

それでは、就学前教育をめぐる政策がこのように展開する中で、その主要な実施機関である幼稚園は量的にみてどのように変化してきたのだろうか。

2. 量的変化

続いて、「幼稚園工作規程」の改正について検討する前に、幼稚園の量的状況について確認しておこう。本節では、文革終結から今日まで幼稚園数とそこに通う園児の数がどのように変化してきたかについて、運営主体に着目して検討する。

まず、幼稚園の数についてみると（表1）、総数に関しては1980年から2000年にかけて大きな変化はなく、2010年にかけて減少した後、増加に転じている。運営主体別では、1980年時点では「集体」、具体的には地域のコミュニティなどによって運営される幼稚園が幼稚園総数の83.1%を占めていたが、このカテゴリーの幼稚園は絶対数も相対的な割合も低下し、2014年になると1980年時の9.1%で幼稚園全体の6.1%を占めるにすぎなくなっている。これに対して大幅に増加しているのが民営の幼稚園で、このカテゴリーが中国の教育統計に初めて掲載された1994年には、18,284校で幼稚園総数の10.5%にすぎなかったが⁽²⁵⁾、それから20年を経た

表1 幼稚園数の変化（1980年～2014年） 単位：校

年	1980	1990	2000	2010	2014
合計	170,419	172,322	175,836	150,420	209,881
教育部門による運営	7,495	12,820	35,219	29,257	50,716
「集体」による運営	141,572	131,366	80,722	15,077	12,863
その他部門による運営	21,352	28,136	15,578	3,797	7,020
民営			44,317	102,289	139,282

注：1980年の統計には「民辦」というカテゴリーがあるが、その英訳はそれ以後の「集体」による運営と同様であるため、「集体」による運営としている。

出典：各年のデータは次の資料による。

中華人民共和国国家教育委員会計劃財務司編『中国教育成就 統計資料 1980-1985』人民教育出版社、1986年、88頁。

中華人民共和国国家教育委員会計劃建設司編『中国教育統計年鑑 1990』人民教育出版社、1991年、88頁。

中華人民共和国教育部發展規劃司編『中国教育統計年鑑 2000』人民教育出版社、2001年、96頁。

教育部發展規劃司組編『中国教育統計年鑑 2010』人民教育出版社、2011年、181頁。

「幼稚園園数、班数」（http://www.moe.gov.cn/s78/A03/moe_560/jytjsj_2014/2014_qg/201509/t20150901_204549.html、2017年1月11日最終閲覧）

2014 年には約 14 万校で幼稚園総数の 66.4%を占めるまでになっている。あわせて、絶対数ではそれほど大きくはないものの、教育部門によって運営されている幼稚園も増加傾向にある。

一方、園児数の変化では（表 2）、この間、増加傾向が続いていることが確認できる。1980 年から 2014 年の約 35 年間で園児数は 3.5 倍になっている。運営主体に着目すると、「集体」によって運営される幼稚園に通う園児が 1990 年代以降大きく減少する一方、民営幼稚園の園児が急増しており、2014 年時点では過半数の園児が民営幼稚園に通っている。また、教育部門によって運営される幼稚園の園児数も着実に増え、園児総数に占める割合も上昇している。1980 年時点では教育部門が運営する幼稚園に通う園児は園児総数の 11.4%を占めるのみであったが、2014 年にはその割合は 38.9%になっている。なお、すでに述べたように「2010 年要綱」では 2020 年の目標として幼稚園在園児数を 4000 万人とすることが謳われていたが、2014 年の時点ですでにこの目標を達成している。

表 2 幼稚園に通う園児数の変化（1980 年～2014 年） 単位：万人

年	1980	1990	2000	2010	2014
合計	1150.8	1972.2	2244.2	2976.7	4050.7
教育部門による運営	131.3	442.3	909.5	1258.5	1574.9
「集体」による運営	863.8	1190.1	794.9	209.1	163.0
その他部門による運営	155.7	339.9	255.5	109.6	187.5
民営			284.3	1399.5	2125.4

注 1：小数第 2 位を四捨五入しているため、各類型の和は必ずしも「合計」と一致しない。なお、1980 年の数値は依拠した統計自体が万人を単位としている。

注 2：1980 年の統計には「民辦」というカテゴリーがあるが、その英訳はそれ以後の「集体」による運営と同様であるため、「集体」による運営としている。

出典：各年のデータは次の資料にもとづき、筆者が整理。

中華人民共和国国家教育委員会計劃財務司編『中国教育成就 統計資料 1980-1985』人民教育出版社、1986 年、88 頁。

中華人民共和国国家教育委員会計劃建設司編『中国教育統計年鑑 1990』人民教育出版社、1991 年、88 頁。

中華人民共和国教育部發展規劃司編『中国教育統計年鑑 2000』人民教育出版社、2001 年、96 頁。

教育部發展規劃司組編『中国教育統計年鑑 2010』人民教育出版社、2011 年、182 頁。

「学前（幼児）教育分年齢学生数」（http://www.moe.gov.cn/s78/A03/moe_560/jytjsj_2014/2014_qg/201509/t20150901_204547.html、2017 年 1 月 11 日最終閲覧）

最後に、1 園あたりの園児数を算出すると、全体としては増加傾向が見られる。具体的には、1980 年時点では 67.5 人だったが、1990 年には 114.5 人、2000 年には 127.6 人、2010 年には 197.9 人と増加し、2014 年には 193.0 人となっている。運営主体別では、教育部門が運営する幼稚園の規模が相対的に大きく、1980 年には 1 園あたり 175.2 人で、2010 年には 430.2 人、そして 2014 年には 310.5 人となっている。これに対して民営幼稚園の規模はそれほど大きくはなく、2000 年には 64.1 人、2010 年には 136.8 人、2014 年には 152.6 人と、やはり増加傾向にはあるものの、いずれも全体の平均に満たない。

このように、中国では、幼稚園自体の数は大きくは変化しておらず、2010 年以降やや増加傾向にあるという程度だが、幼稚園に通う園児の数は期間を通して増加傾向が認められ、結果として 1 園当たりの園児数が増えている。運営主体別にみると、園の数では民営幼稚園の増加が顕著に認められる一方、教育部門が運営する幼稚園もかなりの園児を擁している状況である。

3. 工作規程の変遷

それでは続いて、幼稚園の活動について定めている「幼稚園工作規程」の具体的な規定と改正内容について検討しよう。はじめにも述べたように、この「幼稚園工作規程」は 1989 年に試行的に制定された後、1996 年、2016 年の 2 回改正されている⁽²⁶⁾。1996 年の改正は、「わが国の就学前教育事業発展の必要に適應させるために」、前年から各地の状況を把握し多様な意見を聴取したうえで行われた⁽²⁷⁾。また、2016 年の改正は、特に「2010 年要綱」公布以降就学前教育の規模が大きく拡大して広く普及し、前述のように民営幼稚園が全体の 3 分の 2 を超えたことをふまえて、幼稚園の管理を強化して法にもとづく教育の統治を定着させる必要から実施されたとされている。この改正の際にもさまざまな意見の聴取が行われたほか、あわせて現場での調査や国際比較研究も進められた⁽²⁸⁾。

(1) 「幼稚園工作規程」の概要

まず、「幼稚園工作規程」の構成について確認する。この規程の構成は基本的に、3 つの時期を通して変わっていない（表 3）。2016 年の規程には第 3 章として「幼稚園の安全」という章が

表 3 3 つの規程の章構成

	1989 年	1996 年	2016 年
第 1 章	総則	総則	総則
第 2 章	幼稚園の新入生募集と学級編制	幼児の入園と学級編制	幼児の入園と学級編制
第 3 章	幼稚園の保健衛生	幼稚園の保健衛生	幼稚園の安全
第 4 章	幼稚園の教育	幼稚園の教育	幼稚園の保健衛生
第 5 章	幼稚園の園舎・設備	幼稚園の園舎・設備	幼稚園の教育
第 6 章	幼稚園の職員	幼稚園の職員	幼稚園の園舎・設備
第 7 章	幼稚園の経費	幼稚園の経費	幼稚園の教職員
第 8 章	幼稚園と幼児の家庭	幼稚園、家庭とコミュニティ	幼稚園の経費
第 9 章	幼稚園の管理活動	幼稚園の管理	幼稚園、家庭とコミュニティ
第 10 章	附則	附則	幼稚園の管理
第 11 章	—	—	附則

出典：「幼稚園工作規程」1986 年、1996 年、2016 年より筆者作成。

1つ追加されているが、それ以外の構成についてはそれまでの2つの規程と相違ない。すなわち、2016年の第3章を除けば、基本的には「総則」、「幼稚園の新入生募集と学級編制」、「幼稚園の保健衛生」、「幼稚園の教育」、「幼稚園の園舎・設備」、「幼稚園の職員」、「幼稚園の経費」、「幼稚園と幼児の家庭」、「幼稚園の管理活動」、「附則」といった章から構成されている。

これらの章はおおよそ次のような規定内容となっている。まず、「総則」(第1章)では、規程の制定理由や、幼稚園の教育段階における位置づけ、幼稚園の任務などが説明され、続く「幼稚園の新入生募集と学級編制(1996年、2016年：幼児の入園と学級編制)」(第2章)においては、幼稚園が新入園児を受け入れる際の基準、また学級編制、学級の規模の基準が示されている。「幼稚園の保健衛生」(第3章、2016年：第4章)では、幼稚園が保健衛生について管理を行うにあたっての基準や幼児の健康に関して注意すべき点が明記されるとともに、幼児の身体のあらゆる面についての安全を保障し、幼児に安全教育を施すべきであることなどが説明されている。2016年の規程で第3章として新たに加えられた「幼稚園の安全」では、1989年、1996年の第3章(「幼稚園の保健衛生」)の中で示されていた、建物、食べ物、そして飲料水に至るまでの、安全についての記述が取り上げられ、さらに詳しく述べられている。

そして、「幼稚園の教育」(第4章、2016年：第5章)においては、幼児に対する教育について、従うべき原則や教育、活動内容について説明されているほか、体罰の禁止や小学教育との連携などについても規定されている。いずれの時期の規程においても、幼稚園における教育は遊びを基本とする活動形式であるという点は変わらず明確に示されている。

続く3つの章は教育の条件整備に関わっている。「幼稚園の園舎・設備」(第5章、2016年：第6章)においては、幼稚園の園舎に備えられているべき設備や特別室、また、幼児が使用する玩具や教具についての説明がなされている。「幼稚園の職員(2016年：幼稚園の教職員)」(第6章、2016年：第7章)では、幼稚園の園長、教員、保育員、医務員が取得しているべき資格や、必要とされる実務経験の期間、さらにそれらの教職員の権利や賞罰についても説明されている。「幼稚園の経費」(第7章、2016年：第8章)においては、運営経費の確保や徴収額の適切な設定と合理的な使用、厳格な財務制度の執行などについて規定され、また給食費については民主的な管理制度を実行し、保護者に会計を公表すべきことが示されている。

「幼稚園と幼児の家庭(1996年、2016年：幼稚園と家庭、コミュニティ)」(第8章、2016年：第9章)においては、幼稚園と家庭との交流のあり方や、幼稚園と保護者との間での相互の働きかけについて説明されている。また、1996年、2016年のものについては、幼稚園はコミュニティとの結びつきを強く持つべきであり、幼稚園とコミュニティが互いに支援しあうような関係を築くべきであるということも指摘されている。それから、「幼稚園の管理活動(1996年、2016年：幼稚園の管理)」(第9章、2016年：第10章)においては、幼稚園の管理体制や各種制度の整備、関連部門や上級部門からの監督と指導などについて説明されている。

最後に、「附則」(第10章、2016年：第11章)においては、この規程が都市と農村の各種類の幼稚園に適用されること、また、各地方政府はこの規程にもとづき、具体的な実施規則を定めることができることなどが説明されている。さらに、1996年の規程においては1989年の規程が、2016年の規程においては1996年の規程が、それぞれ廃止されることも示されている。

以上をふまえたうえで、3つの規程それぞれにおいて、幼稚園やそこでの教育、また教育を

実施するための条件などがどのように規定されているのかを簡潔にまとめよう。

まず、1989年に制定された「幼稚園工作規程（試行）」では、幼稚園は学校教育の準備段階と位置づけられ、その任務は、幼児の心身の調和的な発達を促すとともに、保護者が社会主義活動に参加できるように便利な条件を提供することとされていた。そして、幼児の保健衛生に注意しながら、「体、徳、知、美の各面の教育」を有機的に結びつけ、それを、幼児一人ひとりの差異に注目して、遊びを基本とした、目的、計画的に組織された活動として行うことになっている。その際、小学との関係を密接にして、その接続に注意することも求められていた。こうした教育を行うために、必要な施設設備や玩具、教具を国の関連部門が規定した水準で整え、後期中等教育段階に位置づけられる幼児師範学校卒業以上の学歴を有する園長や教員、初級中学卒業以上の学歴を有する保育員などを配置していることが必要とされた。運営経費については、設置者が調達するとされ、保護者からの徴収額は所在地の教育行政部門が他の関連部門と共同して基準を定め、厳格な財務制度を執行することとされ、園長責任制のもと、園務委員会や教職員代表会議などを設置したり党の基層組織などを活用したりして厳格な管理を行うとともに、上級部門の監督や指導を受けることとされている。そして、こうした幼稚園は、多様な形式によって、幼稚園の保育と教育の内容、方法を正確に保護者に理解させるとともに、幼児を科学的に保育し教育する知識を保護者に向けて宣伝することが期待されていた。

次に、1996年改正後の規程では、幼稚園は基礎教育の有機的な構成部分であり、学校教育制度の基礎段階だとみなされ、その任務は、幼児の心身の調和的な発達を促すとともに、保護者が仕事や勉学に参加するために便利な条件を提供することとされていた。そして、やはり幼児の保健衛生に注意しながら、「体、徳、知、美の各面の教育」を有機的に結びつけ、それを、幼児一人ひとりの差異に注目して、遊びを基本とした、目的、計画的に組織された活動として行うことになっている。その際、小学との関係を密接にして、その接続に注意すべきだとされている。こうした教育を行うために、必要な施設設備や玩具、教具を国の関連部門が規定した水準で整え、幼児師範学校卒業以上の学歴を有する園長や教員、初級中学卒業以上の学歴を有する保育員などを配置していることが求められている。園長に関してはさらに、一定の教育経験や組織管理能力を有していることが新たに求められるようになった。運営経費については、設置者が調達するとされ、保護者からの徴収額は所在地の教育行政部門が他の関連部門と共同して基準を定め、厳格な財務制度を執行することとされ、園長責任制のもと、園務委員会や教職員代表大会などを設置したり党の基層組織などを活用したりして厳格な管理を行うとともに、上級部門の監督や指導を受けることとされている。こうした幼稚園は、多様な形式によって、幼稚園の保育と教育の内容、方法を正確に保護者に理解させるとともに、幼児を科学的に保育し教育する知識を保護者に向けて宣伝することが期待されていた。あわせて、幼稚園の活動を保護者に伝えると同時に保護者の意見を取り入れる保護者委員会を設置すべきことが強調された。また、コミュニティと協力して、幼児教育の知識の宣伝や文化教育活動を展開するとともに、コミュニティからの支持を得ることも求められるようになった。

そして、2016年に再改正された後の現行規程では、幼稚園は基礎教育の重要な構成部分であり、学校教育制度の基礎段階だとみなされ、その任務は、幼児の心身の調和的な発達を促すとともに、保護者に対して科学的な育児指導を提供することとされている。そして、特に国の基

準に従って幼児の安全を確保し、保健衛生に注意しながら、「徳、知、体、美の各面の教育」を有機的に結びつけ、それを、「健康、言語、社会、科学、芸術の各領域の内容を総合的に組織」して、遊びを基本とした、目的、計画的に組織された活動として行うことになっている。その際、特に、幼児の多様な発達ニーズを満たすことや、幼児の主体的な探索、実践、表現を支援し、幼児一人ひとりの差異を尊重することが強調されている。小学との関係を密接にして、その接続に注意することが求められているが、同時に、事前に小学の教育内容を教えてはならないとされている。こうした教育を行うために、必要な施設設備や玩具、教具を国の関連部門が規定した水準で整え、大学専科⁽²⁹⁾段階卒業以上の学歴と3年以上の幼稚園での実務経験を有する園長や教員、高級中学卒業以上の学歴を有する保育員などを配置していることが求められている。運営経費については、設置者が必要な財源を確保し、保護者からの徴収は国や地方の関連規定に従って行って、厳格な財務制度を執行するとともに関連部門の監督・検査を受けることとされ、園長責任制のもと、園務委員会や教職員代表大会などを設置したり党の基層組織などを活用したりして厳格な管理を行うとともに、上級部門の監督や指導を受けることとされている。こうした幼稚園は、多様な形式によって、幼稚園の保育と教育の内容、方法を正確に保護者に理解させ、家庭と主体的に連携、協力して、科学的な育児の宣伝、指導により、幼児の教育という任務を共同で担うとされるとともに、幼稚園の重要事項や幼児自身の利益に関することについて意見や提言を行ったり、保護者の専門と資源を生かしたり、また幼稚園の活動を保護者に伝えたりする保護者委員会を設置するものとされた。また、コミュニティと協力して、科学的な育児に関する知識の宣伝や公益にかなう早期教育サービスを展開するとともに、コミュニティからの支持を得ることが求められた。

以上の内容から、幼稚園の施設設備や玩具、教具についての規定（1989年、1996年：第5章、2016年：第6章）や経費（1989年、1996年：第7章、2016年：第8章）、管理（1989年、1996年：第9章、2016年：第10章）などについての規定に関しては、3つの規程を通じて大きな変化がないことがわかる。

（2）改正に伴って変化した点

一方で、3つの規程の間にはいくつか重要な変化が認められる。表4は、それぞれの規程について主な変化があった点とその具体的な内容をまとめたものである。このうち、特に重要だと考えられる点として次の5点を挙げることができる。

第1に、3つの規程において、幼稚園の教育段階と任務に変化が見られる。1989年規程では、幼稚園は学校教育の準備段階と位置づけられ、その任務は保護者が社会主義活動に参加できるように便利な条件を提供することとなっている。つまりこの段階において、幼稚園は幼児を預かる場所としての側面が強く、教育施設というよりは保育施設としての役割が期待されていたと考えられる⁽³⁰⁾。それが、1996年規程では、幼稚園は基礎教育の有機的な構成部分であり、学校教育の基礎段階と位置づけられ、教育段階の中にあることが明示的に確認されたものの、任務に関しては保護者に便利な条件を提供するという一方で、依然として保育施設としての役割が期待されていた。2016年規程になると、幼稚園の任務に関しても、保護者に便利な条件を提供するという表現が見られなくなり、かわって保護者に対して科学的な育児指導を提供すると

いう文言になっている。教育段階における位置づけは 1996 年の規程からほとんど変わっていないがその重要性が強調されており、さらに幼児に対する教育だけでなく、保護者に対する指導の役割まで担うこととなっている。つまりこの時点で、幼稚園には、幼児の教育に関することだけでなく、広く育児のことについても専門性を備えていることが求められるようになっていえる。こうした変化から、幼稚園の性格がこの間に、当初の保育の役割が強く求められる機関から、学校教育の基礎段階と明確に位置づけられ、幼児の発達と保護者の育児の両方を支援する機関へと変わったことが読み取れる。

第 2 に、2016 年規程には安全の確保に関する新たな章が設けられた。表 3 に示した通り、2016 年規程の第 3 章は「幼稚園の安全」という章になっている。内容面からみると、この章は 1996 年規程の第 3 章第 16 条（1989 年規程では第 15 条）が独立したものである。同条では、「幼稚園は園舎を建て、設備、消防、交通などの安全保護と検査の制度、食品、薬品などの管理制度と幼児の送迎の制度を作り、各種の不慮の事故を防止しなければならない。幼児に対する安全教育を強化しなければならない」と規定されていた。2016 年の第 3 章でも同じような内容が定められているが、個々の内容についてそれぞれ条文が設けられ、国の関連する法律や法規にもとづいて制度を設計しなければならないことや、教職員が有事の際の対応について心得ていなければならないことなどが詳細に示されている。なお、安全とともに規定されていた衛生や保健に関する内容（2016 年規定では第 4 章）については、大きな変化は見られない。

第 3 に、教育内容について変化が見られる。まず、教育の原則について、1989 年と 1996 年の規程では「体、知、徳、美の各面の教育は相互に浸透し、有機的に結びついていなければならない。」とされていたが、2016 年規程になると、「徳、知、体、美などの方面の教育は（以下同文）」と、徳育と体育が入れ替わっている。また、教育領域については、1989 年と 1996 年の規程では「各方面の教育内容」と書かれるのみであったが、2016 年規程では「健康、言語、社会、科学、芸術などの教育内容」と具体的な表現になっている。それから、教育活動については表 4 に示した通り、1989 年から一貫してすべての幼児に一律な教育を行うべきではないことが述べられているが、2016 年の規程ではそれに加えて、活動の結果のみを重視すべきではないことも謳われている。これについては、幼児の発達のニーズを満たすことが求められている点や、1989 年、1996 年の規程では「幼児個人の差異に注目して」という表現が用いられていたが、2016 年規程ではそれが「幼児個人の差異を尊重して」に変わっている点、さらには 2016 年規程には障害のある幼児を補助するという文言が加わっている点などともあわせて、幼児一人ひとりの違いをより尊重する教育が求められるようになってきたことが読み取れる。これに加えて、小学との連携については、1996 年までは「幼稚園と小学は密接に結びつき、相互に力を合わせ、両方の段階の教育が相互に関連するよう注意すべきである」とされていたが、2016 年規程ではこれに、小学での教育内容を幼稚園で教えてはならないという内容が追加され、幼稚園の「小学化」を禁じることが明示されるようになっている。

なお、2016 年規程では、それまであった使用する言語に関する規定が削除されている。この点については、他の法規との重複を避ける方針がとられたためであり、それまでの規定内容は継続していると考えられる⁽³¹⁾。

第 4 に、教員に求められる資質も見直されてきた。まず、園長に求める資格は、1996 年規程

表 4 それぞれの規程における主な変更点とその内容

内容	1989 年	1996 年	2016 年
第 1 章			
幼児園の位置づけ	学校教育の準備段階	基礎教育の有機的な構成部分であり、学校教育制度の基礎段階	基礎教育の重要な構成部分であり、学校教育制度の基礎段階
幼児園の任務	保護者が安心して社会主義建設に参加できるように、便利な条件を提供する。	保護者が仕事や勉学に参加するために、便利な条件を提供する。	保護者に対して科学的な育児指導を提供する。
幼児園の年数	一般には 3 年制だが、1 年制あるいは 2 年制の幼児園を設置することも可能。	1989 年と同じ	一般に 3 年制。
虐待などの禁止	記述なし	幼児を尊重・愛護し、虐待・差別・体罰やそれに等しい行為、また幼児の人格等を侮辱し、幼児の心身の健康を損なうような行為を厳禁する。	幼児園の教職員は幼児を尊重・愛護しなければならない。また、幼児の人格等を侮辱し、幼児の心身の健康を損なうような行為を厳禁する。
第 2 章			
入園にあたって配慮が必要な幼児	烈士の子女や、家の中に面倒を見る人がいない障害者の子女と片親の子女の入園に対して、配慮が必要である。	1989 年と同じ	(1989 年の内容に加えて) 孤児、家庭の経済状況が困難な幼児、普通教育を受ける能力のある障害をもった幼児などを入園に対して配慮する。
幼児園の規模	幼児園の規模は (中略) 大きすぎずとはいけない。	1989 年と同じ	幼児園の規模は (中略) 一般に 360 人を超えてはいけない。
学前班 (小学付属の幼児学級)	学前班は 40 人を超えてはいけない。	1989 年と同じ	記述なし
第 3 章 (2016 : 第 4 章)			
幼児の健康	幼児の身体の健康や発達状態について、定期的に分析、評価を実施する。	1989 年と同じ	(1989 年の内容に加えて) 結果を保護者にフィードバックする。
給食の献立の保護者への開示	記述なし	記述なし	幼児園は毎週保護者に幼児の給食の献立を開示する。
第 4 章 (2016 : 第 5 章)			
幼児園の教育活動の原則	徳、知、徳、美の諸方面の教育を相互に浸透させ、有機的に結合させる。	1989 年と同じ	徳、知、体、美などの方面の教育を相互に浸透させ、有機的に結合させる。
幼児園における教育の領域	各方面の教育内容を合理的に総合して組織する。	1989 年と同じ	健康、言語、社会、科学、芸術の各領域の教育内容を総合して組織する。

幼稚園における教育活動について	異なった教育内容にもとづいて教育活動を構成し、周囲の環境の有利な条件を充分に利用し、積極的に感覚器官を利用することを原則とし、集団活動と個別活動の形式を柔軟に活用し、幼児のために充分な活動の機会を提供し、活動の過程を重要視し、それぞれの幼児の異なる水準における発達を促進する。	1989年と同じ	集団、小集団、個別などの活動形式を柔軟に活用して教育活動を構成し、それぞれの幼児のために充分な参加の機会を提供し、幼児の多方面にわたる発達の需要を満たし、それぞれの幼児の異なる水準における発達を促進する。教育活動の過程においては幼児が主体的に探索し、操作実践し、協力して交流し、表現することとを支援することを重視し、活動の結果を一面的に追求すべきではない。
教育資源について	記述なし	記述なし	幼稚園は環境を重要な教育資源とみなすべきであり、室内外の環境を合理的に利用し、開放的で、多様な活動空間を創造し、幼児の年齢の特徴に合った豊富な玩具や操作の材料、読み物を提供し、幼児の自主的な選択と主体的な学習を支援し、幼児の学習への興味や探求への願望を呼び起こさなければならない。／幼稚園は充分に家庭とコミュニティの有利な条件を利用し、幼稚園の教育資源を豊富にし、広く開拓すべきである。
使用する言語について	幼稚園は全国に通用する普通話を使用すべきである。少数民族の幼児を主として募集している幼稚園は、当地の少数民族に通用する言語を使用してもよい。	1989年と同じ	記述なし
小学との連関について	幼稚園は小学と密接に結びつくべきであり、相互に力を合わせ、両方の段階の教育が相互に関連するよう注意する。	1989年と同じ	(1989年のものに加えて)幼稚園は事前に小学の教育内容を教えるはならず、いかなる場合においても幼児の心身発達の規律に背いた活動を展開してはならない。
第6章 (2016: 第7章)			
幼稚園の教職員の資格	記述なし	記述なし	幼稚園の教職員は、伝染病にかかった期間はしばらく幼稚園の仕事停止する。犯罪、薬物使用の記録がある者、精神病歴のある者は幼稚園において仕事をしてはならない。

園長に求める資格	幼児師範学校（職業学校の幼児教育専攻を含む）卒業程度の学歴である者、あるいは幼児園教員の専門合格証書を取得している者。この他に、一定の組織管理能力と実務経験を有するべきである。	幼児師範学校（職業学校の幼児教育専攻を含む）卒業及びそれ以上の学歴を有するべきである。（中略）一定の教育活動経験と組織管理能力を有し、ならびに幼児園園長のポストのための研修における合格証書を取得しているべきである。	《教師資格条例》が規定する資格を有し、大学専科課程段階卒業以上の学歴を有し、3年以上の幼児園での実務経験と一定の組織管理能力を有し、ならびに幼児園園長のポストのための研修の合格証書を取得しているべきである。
教育に関する教員の任務	記述なし	記述なし	良好な教育環境を創造し、合理的に教育内容を組織し、豊富な玩具と遊びの材料を提供し、適切な教育活動を展開する。
保育員に求める資格	初級中学卒業以上の学歴を有し、ならびに幼児保育の職業訓練を受けているべき。	1989年と同じ	高級中学卒業以上の学歴を有し、幼児保育の職業訓練を受けているべきである。
第8章（2016：第9章）			
保護者委員会	幼児園は保護者委員会を設立することができる。	幼児園は保護者委員会を設立すべきである。	1996年と同じ
保護者委員会の任務	保護者が幼児園の活動計画と要求を理解し、幼児園活動に協力することを援助すること。保護者の幼児園活動に対する意見や建議を時機を見て反映すること。幼児園の組織が家庭教育の経験と交流することにより協力すること。	1989年と同じ	幼児園の重要な方策と幼児の切実な利益に関する事柄に対して、意見と建議を提出すること。保護者の持つ専門性と資源の長所を活かし、幼児園の保育、教育活動を支援すること。保護者が幼児園の活動計画と要求を理解することを手助けし、幼児園の家庭教育に対する指導と交流に協力すること。
コミュニティとの関わり	記述なし	幼児園はコミュニティと密接に関わり、協力すべきである。幼児教育の知識を宣伝し、コミュニティが有益な文化教育活動を展開すること支援し、コミュニティからの幼児園建設への支援と参加を獲得する。	幼児園はコミュニティとの関わりと協力を強めるべきであり、コミュニティに向かって科学的な育児の知識を宣伝し、柔軟で多様な公益にかなう早期教育サービスの展開し、コミュニティからの多面での支持を獲得する。

出典：「幼児園工作規程」1989年、1996年、2016年より筆者作成。

では1989年規程と比べて学歴や実務経験、組織管理能力については変化がないものの、研修を受けるべきであることが新たに明記された。そして、2016年規程になると、要求する学歴水準が高くなるとともに、実務経験に関して「3年」という明確な期間が示されている。つまり、改正を経るに従って、徐々にではあるが求められる要件が厳しくなっていることがわかる。また、教員の任務に関して、2016年の規程で教育についての職務が表4に示したように新たに追加された。すなわち、1989年と1996年の規程には、園長の職務に関する条項において「教育、保健衛生、安全活動を指導する」と述べられていたが、2016年には園長以外の教員の職務としてもより詳細に規定されている。

そして第5に、保護者と幼稚園の関わりについても変化が見られる。まず、1989年、1996年の2つの規程と、2016年の規程の間で大きく異なる点として、保護者に対して情報の開示をするという文言が盛り込まれたことが挙げられる。これは、先に述べた幼稚園の専門性とも関わりとっており、幼稚園が幼児を預ける場所から幼児の教育と育児に関する支援を行う役割を持つ機関へと性格を変えたことで、幼児の成長に関しても今までより強く責任を負うとともに、それを保護者と連携しながら担うことが必要であるという認識が反映されていると考えられる。また、2016年規程では、第4章や第9章などで幼稚園が保護者を「利用する」という表現が登場し、1996年までの規程では保護者に対して保育や教育を一方的に提供する立場であった幼稚園が、2016年の規程ではよりよい教育を提供するために、保護者やコミュニティから資源や環境の提供を受けるという関係へと変わっていることが見て取れる。これらの点をまとめると、幼稚園と保護者の関わりについては、幼稚園が自己完結的に教育や保育を行い、保護者は子どもを通してそれとつながるのみであったような関係から、幼稚園と保護者が互いに補い合い、連携協力しながら幼児の教育を行うという関係に変化してきたと考えられる。

4. 考察

前節まで、文革後中国における国の体制や教育のあり方の政策的な変化を整理するとともに、「幼稚園工作規程」に焦点を当てて、幼稚園の位置づけや活動、管理運営などがどのように変わってきたのかについて検討を行った。これまで述べてきた内容を簡潔にまとめると次のようになる。

まず、国の体制や教育のあり方、そのもとでの就学前教育に関する政策上の位置づけは次のように変化してきた。1970年代後半の文革終結から1980年代にかけては、それまでの政治闘争から経済発展を主とする路線に舵を切り、計画経済体制から社会主義市場経済体制への移行が模索された。また、過度な中央集権体制から地方や個別の機関・組織に権限を委譲する改革が進められた。この時期、教育については、文革での混乱を収束させ、経済発展に寄与する人材養成に向けて整備が行われた。その中心は9年制義務教育の普及と高等教育の改革であり、就学前教育に関しては、個別に方針が示されることはあったが、教育全体の方向性を定める「1985年決定」においては発展に努めることが言及されるのみであった。

1990年代になると、社会主義市場経済体制への本格的な移行に向けた施策が展開されるようになり、そのための制度整備が行われた。また、地方分権化が継続して進められた。新たな体制にふさわしい教育を通じて国民全体の資質と総合的な国力を高めるという新たな段階に入っ

たとの認識のもとで、中国の特色を持った社会主義教育体系を構築するための原則が挙げられ、教育体制改革、教育の質向上、教員集団の拡充、教育経費などについて具体的に改革内容が示された。その中で、就学前教育については、「1993 年要綱」では 1990 年代の目標として「大・中都市では幼児が教育を受けるという需要を基本的に満たし、農村では就学前 1 年の教育を積極的に発展させる」点が挙げられているのみであった。

2000 年代に入ると、いっそうの経済発展とともに地域の均衡的、調和的な発展をめざす路線へと転換した。素質教育の実施が教育のあり方として新たな基軸となり、特に基礎教育を社会主義の現代化建設の中の戦略的な地位と定め、優先的に発展させることが示されて、基礎教育の普及と、素質教育の実施を核とする質の向上に向けた施策が挙げられた。その中で、就学前教育がこの時期によく、今後発展させなければならない教育段階として教育政策全体の中でも重視され始めた。

そのような政策の方向性は 2010 年代に入っても継続しているが、教育のあり方としては「人を育てることを根本とする」ことや、「公平の促進を重点とする」ことがより強調されるようになった。就学前教育については、いっそうの普及とともに、0 歳から 3 歳までの乳幼児の教育を重視すること、政府が就学前教育発展の職責を果たすこと、農村の就学前教育の発展に力を入れることが目標とされており、教育政策全体の中における就学前教育の存在感がさらに大きくなっている。

一方、「幼稚園工作規程」の規定内容をもとに、1980 年代から今日まで幼稚園のあり方やそこで行われる教育がどのように変わってきたのかをまとめると、次のようになる。まず、この間大きな変化が見られない点として経費や管理に関する規定がある。経費については、第 2 節で確認したように主要な運営主体が変化していることとも関連して財源の確保に関してはそれぞれ異なる表現になっているものの、それを前提として厳格な財務制度を執行するとされている。2016 年規程では関連部門の監督や指導を受けることとされるとともに、全体として安定的な教育活動の前提となる財務運営が求められている。同様に、管理についても、園長責任制をとること、園務委員会や教職員代表大会などを設置したり党の基層組織などを活用したりして厳格な管理を行うこと、上級部門の監督や指導を受けることなどが一貫して定められている。これに加えて、教育の条件整備に関わって、施設設備や玩具、教具などに関する規定も基本的に変化がない。すなわち、どの時期の規定でも、必要な施設設備や玩具、教具を国の関連部門が規定した水準で整えることが求められている。このほか、教育については後に述べるように変化が見られるものの、遊びを教育活動の基本形式とするという点は一貫していることも指摘しておきたい。

これに対して、大きな変化として次の 5 つの点があった。第 1 に、幼稚園の位置づけや任務の変化が見られた。当初は学校教育の準備段階とされて保育の役割が強調されていたが、現在では学校教育の重要な構成部分でありその基礎段階にあると位置づけられ、教育の役割が明確化している。幼稚園は家庭と連携協力して幼児の発達に責任を負うべきであり、そのために幼児の教育や保育だけでなく、保護者に科学的な育児指導を行う任務を有しているとされた。第 2 に、安全面の強調がある。幼稚園における安全の確保は、衛生や保健とあわせて当初から規定されていたが、近年ではそのうち安全面が特に強調されて、より詳細な内容が規定されるよ

うになっている。第3に、教育面の変化も大きい。従来は、「徳、知、美の各面の教育」を有機的に結びつけ、それを、幼児一人ひとりの差異に注目して、各面の活動として行うこと、またその際、小学との関係を密接にして、その接続に注意することとされていたが、現在は「徳、知、体、美の各面の教育」を有機的に結びつけ、それを「健康、言語、社会、科学、芸術の各領域の内容を総合的に組織」して活動を展開するとされ、その際、幼児一人ひとりをより尊重した教育とすることが強調されるようになっている。第4に、園長をはじめとする教職員に求められる学歴要件や研修参加の必要性、果たすべき任務にも変化が見られた。全体として基礎資格としての学歴要件が高まり、一定の実務経験や研修を通じて教育や管理運営能力を有して幼稚園の業務に関わるべきことが明確化されるようになっている。そして第5に、第1の点とも関連するが、幼稚園と家庭やコミュニティとの関係も変わってきている。1980年代には幼稚園が家庭に対して幼稚園の教育内容や方法を理解させたり、保育や教育に関する科学的な知識を宣伝したりするという、一方的な関係が規定されていたが、コミュニティも含めて徐々に双方向的な関係へと移行し、現在では、そうした幼稚園から家庭への働きかけに加えて、家庭やコミュニティの資源の活用や支持・支援の獲得、保護者の意見・提案の取り込みなども行うものとされている。

以上のことからわかるのは、第1に、国の路線が従来の政治闘争から経済発展、さらには経済発展の継続を伴う調和社会の形成へと変化していく中で、幼稚園における教育の位置づけや任務が変わってきたということである。すなわち、1980年代には9年制義務教育の普及に大きな重点が置かれ、就学前教育については、発展の必要性は認識されていたものの、政策的に教育全体の中に位置づけて取り上げられることはなかった。しかし、1990年代に市場経済の導入を契機に経済のいっそうの発展が図られ、義務教育の普及が進むにつれて、幼稚園での教育が重視されるようになって政策上も明示されるようになり、幼稚園は学校教育の中で重要な構成部分であるとともにその基礎段階であると明確に位置づけられるようになった。あわせて幼稚園の任務も、従来の体制においては、幼児の心身の調和的な発達を促すとともに、保護者、特に母親の生産労働や政治活動への参加を保証することが重要な任務とされていたが、現在は教育の役割がより強調され、家庭やコミュニティとの連携協力の中で幼児の発達を支援していく機関であると性格づけられている。これに加えて、家庭の経済状況が困難な幼児の入園に配慮する必要を認める点なども、調和社会の形成という路線を反映したものである。

第2に、教育についてみると、遊びを活動の中心に置くことには変わらないものの、1990年代末に素質教育が提唱されたことを受けて徳育がより重視されるようになるとともに、活動の内容が、言語や科学、芸術というように領域として示されるようになった。幼稚園教育が「小学化」しないようにすべきことは、これまでも一貫して提唱されてはいたが、近年のこうした状況の中でいっそう明示的に強調されている。また、個の尊重が謳われるようになったことで、どちらかと言えば幼児を集団としてとらえていた従来のあり方から、幼児一人ひとりの違いを尊重し、幼児の主体的な行動を支援するような教育へと転換しつつあることが見て取れる。これとあわせて、衛生や保健、とりわけ安全面の確保が強調されるとともに、質の向上を図るために、特に教職員の資質を高めることがめざされるようになっている。

第3に、このように幼稚園の位置づけや任務、そこで行われる教育については大きな変化が

認められる一方で、それを下支えする幼稚園の管理や経費のあり方に関してはこの間、ほとんど変化が見られないことも重要である。園長責任制をとること、園務委員会や教職員代表大会などを設置したり党の基層組織などを活用したりして厳格な管理を行うこと、上級部門の監督や指導を受けることなどは、1980年代から一貫している。経費に関しても、民営の幼稚園が急増しているにも関わらず、就学前教育は義務教育に含まれないこともあり、運営経費は設置者が調達し財源を確保すると定められるのみで、その使用にあたって厳格な財務制度を作ることや、関連部門の監督、検査を受けることが改正を経ても変わることなく求められている。国の体制、特に経済体制が変化し、それに伴って教育のあり方も変わってきてはいるものの、管理や経費に関して大きな変化が見られないことは、1980年代後半からの政治体制改革をふまえて形成された管理体制がその後大きく変わることなく現在まで継続していること、幼稚園を含む就学前教育がそもそも、政府立よりも地域のコミュニティなど「集体」によって運営されるものが多数を占め（第2節参照）、また国が中央集権的に管理するというよりも、地域間の違いをふまえて分権的に管理されてきたために、1980年代以降の地方分権や民営化という大きな流れの中でも改めて制度を大きく変える必要がなかったことを示唆している。

以上をまとめると、中国においては、国の体制や路線、教育のあり方が変わる中で、幼稚園の教育制度における位置づけや任務が変容するとともに、展開される教育の原則や活動内容がより現在の社会状況に合致したものへと改められ、その基礎となる幼児の見方として差異のいっそうの尊重へと転換しつつあることがわかる。ただし、それと同時に、幼稚園の管理運営の原則は1980年代末から変わらず一貫性があることも確認することができる。

おわりに

本稿では、文革後の中国を対象として、国の体制や教育のあり方が変化するのに伴って、就学前教育、特にそれを主として担う幼稚園のとらえ方が政策レベルでどのように変化してきたのかを、「幼稚園工作規程」の改正内容を手がかりに具体的に分析した。中国では、1980年代の経済体制や政治体制の改革を経て1990年代からは社会主義市場経済体制への本格的な移行が進められ、2000年代に入ってから経済発展とともに調和社会の形成が国の路線とされた。また、1990年代末からは素質教育が提唱され、その実現が教育政策の主要な柱とされた。このような流れの中で、幼稚園の位置づけや任務、教育のあり方はいくつかの重要な変化が認められた。すなわち、幼稚園は1990年には学校教育の一部であることが明確にされるものの、任務として保育の役割も強調されていた。それが、2000年代に入り、特に2010年以降、家庭と連携しつつ幼児の発達を支援する教育の機関であるという性格づけが強まり、そこで行われる教育も徳育をより重視しつつ、幼児のニーズや個別の差異を尊重して活動を展開することとされ、条件整備として教員のいっそうの資質向上が求められるようになっていく。他方で、こうした幼稚園をめぐる変化があるにも関わらず、管理運営の原則は1980年代末から一貫して揺らぎが見られないことも明らかになった。

もちろん、幼稚園は運営主体が多様であるうえ、それぞれの地域における考え方にも違いがあることが推察される。国レベルの政策方針が必ずしも教育現場に反映されていないおそれもあるだろう。本稿ではあくまでも法規の分析を通して国レベルでのとらえ方を明らかにしたに

すぎない。こうした法規をふまえて実際にはどのような教育や幼稚園運営が行われているのかを検討することを今後の課題としたい。

【注】

- (1) 小川啓一・江連誠・武寛子『万人のための教育（EFA）への挑戦：日本のODAに対する提言』（平成16年度独立行政法人国際協力機構客員研究員報告書）独立行政法人国際協力機構国際協力総合研修所、2005年、6～8頁。
- (2) 文部科学省「世界教育フォーラム」（http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/kokusai/002/shiryu/011101h.htm、2017年1月11日最終閲覧）。
- (3) 一見真理子「就学前教育政策の世界的潮流—人生の始まりが今、なぜ問われるのか—」『比較教育学研究』第46号、2013年、194頁。
- (4) OECD. *Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care*. OECD Publishing, 2012, p9.
- (5) 西山佐代子「社会主義市場経済政策下中国の幼稚園行政に関する研究（その1）」『北海学園大学経済論集』第53巻第1号、2005年、73～120頁。
- (6) 劉郷英「中国における乳幼児教育・保育の動向と保育者養成改革の現状と課題に関する検討」『福山市立大学教育学部研究紀要』第1号、2013年、135～147頁。
- (7) 南部広孝「中国における子育て支援の変容 — 経済体制の移行に伴って拡大する格差 —」『子育て支援制度の整合性・公共性・平等性に関する国際比較研究』（平成19年度～平成20年度科学研究費補助金最終報告書 研究代表者：深堀聰子）国立教育政策研究所、2009年、75～89頁。
- (8) 一見真理子「全人民の資質を高める基礎『早期の教育』 — 競争力と公平性の確保」泉千勢・一見真理子・汐見稔幸編『世界の幼児教育・保育改革と学力』明石書店、2008年、214～248頁。
- (9) 1996年の「幼稚園工作規程」は、1989年の「幼稚園工作規程」（試行）のもとで、全国10か所の幼稚園での実験にもとづき、多数の保育者の意見を取り入れて作成したものであると説明している。
- (10) 曹能秀・無藤隆「中国における幼児教育の現状と課題」『お茶の水女子大学子ども発達教育研究センター紀要』第3号、2006年、39～44頁。
- (11) 吉川寿一「中国初等教育と幼稚園」『大阪城南女子短期大学研究紀要』第47号、2013年、39～59頁。
- (12) 長谷川和・平岩定法・鈴木哲太郎ほか「中華人民共和国国家教育委員会令 — 幼稚園工作規程について —」『中京女子大学紀要』第29号、1995年、123～127頁。
- (13) 劉洋洋・玉置哲淳「資料 中国幼稚園工作規定」『エデュケア』第17号、1996年、29～34頁。
- (14) 一見真理子「中国における早期の子育て事情「一人っ子」「市場経済化」「早期からの教育」の各政策のもとで」『教育と医学』第58巻6号、2010年、22～29頁。

- (15) 一見、前掲論文、2008 年、223～224 頁。
- (16) 中共中央「關於教育体制改革的決定」《中国教育年鑑》編輯部編『中国教育年鑑（1982～1984）』湖南教育出版社、1986 年、1～8 頁。
- (17) 国家教委、国家計委、財政部、人事部、労働部、建設部、衛生部、物価局「關於加強幼兒教育工作的意見」何東昌主編『中華人民共和国重要教育文献（1976～1990）』海南出版社、1998 年、2778～2780 頁。
- (18) 中共中央、国务院「中国教育改革和發展綱要」《中国教育年鑑》編輯部編『中国教育年鑑 1994』人民教育出版社、1994 年、1～12 頁。
- (19) 中共中央、国务院「關於深化教育改革全面推進素質教育的決定」《中国教育年鑑》編輯部編『中国教育年鑑 2000』人民教育出版社、2000 年、1～8 頁。
- (20) 国务院「關於基礎教育改革与發展的決定」《中国教育年鑑》編輯部編『中国教育年鑑 2002』人民教育出版社、2002 年、61～68 頁。
- (21) 国务院、同上文献、61 頁。
- (22) 教育部、中央編辦、国家計委、民政部、財政部、労働保障部、建設部、衛生部、国务院婦児工委、全国婦聯「關於幼兒教育改革与發展的指導意見」何東昌主編『中華人民共和国重要教育文献 2003～2008』新世界出版社、2010 年、51～53 頁。
- (23) 「国家中長期教育改革和發展規劃綱要（2010—2020 年）」《中国教育年鑑》編輯部編『中国教育年鑑 2011』人民教育出版社、2011 年、1～20 頁。
- (24) 国务院「關於当前發展学前教育的若干意見」（2010 年）（http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/moe_1777/moe_1778/201011/t20101124_111850.html、2017 年 1 月 11 日最終閲覧）。
- (25) 中華人民共和国国家教育委員会計劃建設司編『中国教育事業統計年鑑 1994』人民教育出版社、1994 年、92 頁。
- (26) 本稿で分析の対象とした 1989 年制定の「幼兒園工作規程」は、何東昌主編『中華人民共和国重要教育文献（1976～1990）』海南出版社、1998 年、2859～2862 頁、1996 年の規程は何東昌主編『中華人民共和国重要教育文献（1991～1997）』海南出版社、1998 年、3950～3953 頁、2016 年の規程は教育部「幼兒園工作規程」（http://www.moe.gov.cn/srcsite/A02/s5911/moe_621/201602/t20160229_231184.html、2017 年 1 月 11 日最終閲覧）による。
- (27) 国家教育委員会「關於正式實施《幼兒園工作規程》的意見」何東昌主編『中華人民共和国重要教育文献（1971～1997）』海南出版社、1998 年、3996～3997 頁。
- (28) 「修訂《幼兒園工作規程》答記者問」（http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s271/201603/t20160301_231286.html、2017 年 1 月 11 日最終閲覧）。
- (29) 大学専科とは、高等教育の最初にある 2～3 年制の課程段階を指す。
- (30) このような、幼兒園の任務の、親の生活・労働条件を保障するという視点からの規定は、1952 年に試行された「幼兒園暫定規程草案」ですで見られる。すなわち、同案では幼兒園の任務として、幼児を教育・養育して、小学入学前に心身が健全に發育するようにすることとともに、「母親の幼児に対する負担を軽減し、それによって母親に政治生活や生産労働、文化教育活動等に参加する時間を持たせる」ことが挙げられている（「幼兒園暫行規程草案」何東昌主編『中華人民共和国重要教育文献（1949～1975）』海南出版社、1998 年、144～146 頁）。

- (31) 2016 年規程の制定にあたって、他の法規ですでに明確に規定されている事項に関しては「幼稚園工作規程」で重複して規定しないこととされた（「修訂《幼稚園工作規程》答記者問」（http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s271/201603/t20160301_231286.html、2017 年 1 月 11 日最終閲覧））。そうした法規のうち、「中華人民共和国国家通用语言文字法」（http://www.gov.cn/gongbao/content/2001/content_61066.htm、2017 年 1 月 11 日最終閲覧）には、「学校及びその他の教育機関においては、普通話と規範漢字を基本的な教育用語・用字とする。ただし、他の法律に規定がある場合は除く」（第 10 条）と規定されている。つまり、例えば少数民族が多く居住する地域において、幼稚園でその民族の言語を使用すると定められている場合は、「幼稚園工作規程」に関連条文がなくても、それが認められるということである。

（南部広孝 比較教育政策学講座 准教授）

（桑原綾 比較教育政策学講座 修士課程 1 回生）

（受稿 2016 年 9 月 9 日、受理 2016 年 11 月 4 日）

文革後中国における幼稚園教育の変容

—「幼稚園工作規程」を手がかりに—

南部 広孝 桑原 綾

本稿は、文化大革命終結後の中国において、国の体制や教育のあり方が変化する中で、幼稚園の位置づけや教育のあり方、それを支える制度が政策レベルでどのように変容してきたのかを明らかにすることを目的とし、1989年に制定され、1996年と2016年に改正された「幼稚園工作規程」を取り上げて検討した。まず、教育政策の変遷と就学前教育のあり方の変化についてまとめ、続いて、幼稚園数と園児数の変化を確認した。それから、「幼稚園工作規程」の規定内容を整理し、特に変化した点に焦点を当てて検討した。その結果、中国においては、国の体制や路線、教育のあり方が変わるのに伴って、幼稚園の位置づけや任務が変わるとともに、教育の原則や活動内容がより現在の社会状況に合致したものへと改められ、その基礎となる幼児の見方が差異のいっそうの尊重へと転換しつつあること、他方で管理運営の原則はこの間不変で一貫していることが明らかになった。

Changes of Education in Kindergartens in China after the Cultural Revolution: Focusing on Revisions of “Regulations on Operation of Kindergartens”

NANBU Hirotaka, KUWAHARA Aya

The purpose of this article is to clarify the change of the role and the system of kindergartens in line with the shift of the structure and policy on education in China after the Cultural Revolution by focusing on “Regulations on Operation of Kindergartens” and its revisions in 1996 and 2016. First, this paper describes the shift of the policy on education and of pre-primary education. Second, we show the changes of the number of kindergarten and kindergarten child. Third, the contents of “Regulations on Operation of Kindergartens” are described briefly, and are analyzed focusing on clauses changed remarkably. Finally, this paper concludes that the role and the duty of Chinese kindergartens have been changed according to the shift of the structure and the policy on education of country and that the principle of education and the educational activity in kindergartens are also changed to agree with the present social condition, which more respect differences of children individual. On the other hand, the original principle of administration of kindergartens shaped in the end of 1980’s has been maintained consistently until today.

キーワード：中国、幼稚園、「幼稚園工作規程」、就学前教育、教育政策

Keywords: China, kindergarten, pre-primary education, educational policy