

第7章 人材育成

人材育成分野の分析と提案の観点は「海城市の将来の発展を支える人材の能力向上と活用をどう行っていくか」である。具体的には、1)「基礎教育」、2)「労働者予備軍である若年層が労働市場に入るまでの教育と技術訓練」＝「職業技術教育・訓練」、3)「市・鎮政府職員の計画策定の能力」の3点を取り上げて現状の把握と課題の分析を行い、さらに課題の改善に向けた方向性の提案と優先プロジェクトの提案を行う。(上記の1)についての詳細は、8章「ローカルレベルの社会サービス」で紹介する)。

7.1 現状と課題

7.1.1 海城市の教育分野の概要

(1) 現状

1) 遼寧省・海城市の教育指標

遼寧省の教育指標は概して、全国の平均値より高い状況にある(表7-1参照)。省政府は小学校、初級中学(日本の中学にあたる)を対象とする基礎教育の充実に特に力をいれている。1997年時点で小学校入学率は99.4%、小学校卒業生の中等学校への進学率は95.7%と9年間の義務教育は高い数値を示している¹⁾。

表7-1 基礎教育の就学状況(1997年)

	全国	遼寧省	海城市
小学校学齢児童の入学率(%)	98.9	99.4	100
小学校卒業生の進学率(%)	93.7	95.7	98.5 (農村部96%)
初級中学卒業生の上級学校への進学率(%)	44.3	N.A.	60

出所:「中国統計年鑑1998」、「邁向二十一世紀的中国遼寧教育」、「海城市教育工作基本状況」

2) 国家・省・海城市教育局の組織

1985年の中国共産党中央委員会「教育体制改革に関する決定」により、基礎教育(幼稚園・保育園、小学校、初級中学、高級中学(日本の普通高校にあたる))障害を持つ児童・学生への特殊教育を含む)の行政権は省に委譲され、「分級管理」の原則が実施されてきた。この原則に従い、小学校は村レベル、初級中学は鎮(管理区)レベル、高級中学は市レベルがそれぞれの財源により管理・

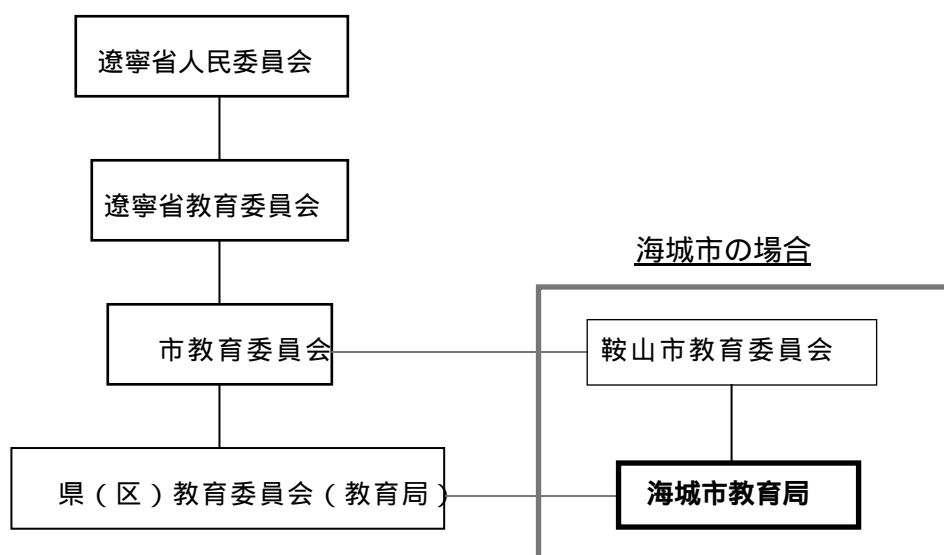
¹⁾ 遼寧省教育委員会「中国遼寧省教育概況」

運営を行っている。

高等教育（大学あるいは高等職業専門学校以上）は中央政府あるいは省政府教育委員会（＝教育庁）により監督される。職業技術教育は後述の「7.1.3 職業技術教育・訓練の現状と課題」のとおり、政府の指導のもとに教育局を中心に、様々な機関（局）あるいは企業などの主体により運営されている²。

学前教育（保育園/幼稚園）、小学校、初級中学のカリキュラムと教科書は省統一、高級中学のカリキュラムと教科書は全国統一である³。

遼寧省および海城市における教育行政機構は以下の図 7-1 のとおりである。海城市教育局は行政上は鞍山市教育委員会から独立しているが、分野計画や活動については、隣接する上位市（地区級市）の鞍山市教育委員会へ報告し、その指導を受ける⁴。



出所：遼寧省教育委員会「中国遼寧教育概況」、「邁向二十一世紀的中国遼寧教育」を基に作成

図 7-1 遼寧省・海城市間の教育行政

3) 教育財政

中央政府より配分される予算が教育分野の主な財源である。1995 年は省の教育分野財政支出の 70.2 億万元のうち、国家財源の投入は 41.5 億元（約 59%）であり、1997 年の場合は支出 98 億

² 遼寧省教育委員会「中国遼寧省教育概況」「邁向二十一世紀的中国遼寧教育」

³ 初級中学の卒業時に省統一の試験、高級中学の卒業時に全国統一の試験があり、その結果が進学に反映される。

⁴ 例えば幼稚園から技術学校、高級中学までの海城市の学校の新設については鞍山市の認可を受ける必要がない。学生の募集人数も市独自の計画や需要にもとづいて決定される。鞍山市との調整や連携はない。大学を除いては教育施設の配置計画も各市が個別に行うため、計画上、鞍山市と海城市間の学校、技術教育の配置や機能分担が話し合われる事はないとのこと。

万円のうち国家財源は 57.9 億元（約 59%）であった。他の財源は各レベルの政府の教育税収入、学費および雑費収入、企業が運営する学校の経費あるいは（学生の）勤労活動による収入等である。1997 年の省財政支出総額のうち、教育分野の財政支出は 16.7%を占めた⁵。

遼寧省教育委員会への聞き取りの際に、郷村部における義務教育の完全普及を目指しているが、国家や省から小さな県や郷村部へ十分な教育予算を支出するのが困難な状況である、周辺部の学校への協力を期待している、との意見が出された。

4) 海城市の教育計画

海城市の教育分野の目標と計画数値は後述の表 7-2 のとおりである。

5) 海城市の教育行政組織

海城市の教育局が学前教育（保育所/幼稚園）から高級中学、職業技術までの監督業務を行っている。海城市にある高等教育機関には鞍山大学海城分校にあたる電視（テレビ）大学がある⁶。この電視大学に関しては海城市教育局は管理を行っていない。

下図 7-2 のとおり、教育局は 5 つの科/室から成る。海城市の教育計画は市政府に直属する督学室が案を作成し、財政科の財務管理（秘書）と協議を行いながら策定される。海城市教育局の監督のもとで、さらに市内の各管理区または郷村部における各鎮政府の教育事務室が地域の教育分野の監督活動を行っている。教育予算（教員給与、施設修繕費、事務管理費等）は市の教育局財政科を通じて各学校の財政科へ配分される（小学校以外の学校には財政科がある）ほとんどの教職員は国家から給与を得る国家公務員である。

教育経費支出は年間約 1 億 1 千万元（教師給与、施設維持管理費、一般事務経費を含む）であり、財源は国家から 80%、残りの 20%は地方財政支出による。

⁵ 遼寧省教育委員会「中国遼寧省教育概況」「邁向二十一世紀的中国遼寧教育」

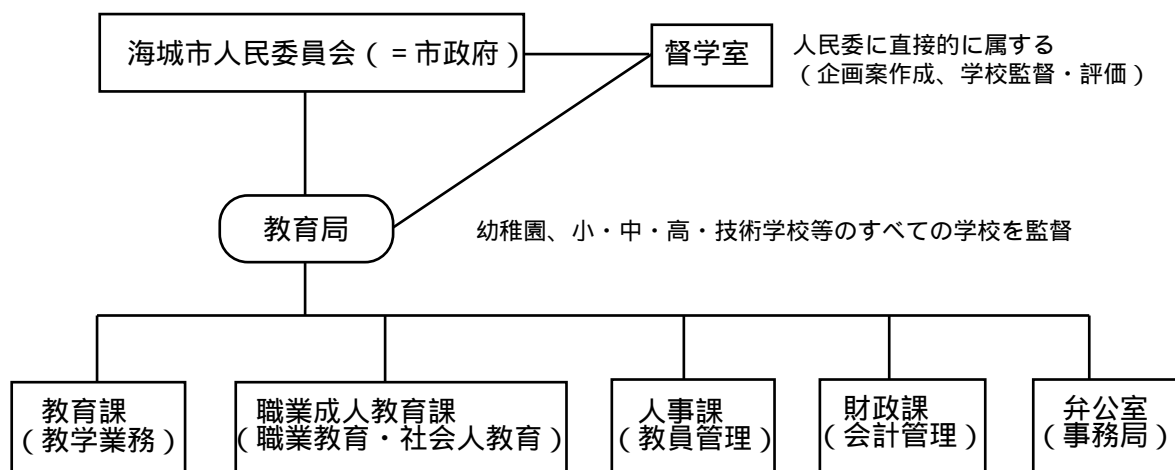
⁶ 開始当時はテレビ講義等を利用する教育手段であったが、現在は講義を直接的に受ける授業となっている。

表 7-2 海城市教育分野の 1999-2005 年の計画

総合	<p><u>施設の近代化</u></p> <ul style="list-style-type: none"> 教育施設の近代化：小・中学在校生の人数の変化に応じ、教育施設の分布を調整する（小学校 1 校、初級中学 2 校、高級中学 1 校の新規建設） 技術教育施設の設置：2000年までに各学校は実験室、図書館、音楽・美術の専用教室を設置する。2005年までに全初級中学、全高級中学で電気、コンピューター、語学ラボの教室を設置・授業を行う。2000年までに全中心小学校はコンピューター、語学ラボの授業を行う。また2005年までに 1/3 の小学校はコンピューター、語学ラボの授業を行う。 <p><u>教育ネットワークインフラの整備</u></p> <ul style="list-style-type: none"> 教育関連部門や海外の機構とのコンピューターネットワークを構築し、教育行政と学校のオフィスの業務自動化を行う。 <p><u>財源の拡大</u></p> <ul style="list-style-type: none"> 今後の 7 年間の投入増加により教育向け経費が国民総生産の 4% に達することを目指す。 今後の 7 年間は「義務教育法」に基づき、各級政府は義務教育への財政増加率を財政の経常収入比率より高くする。 学費収入を増加させる。 民間あるいは国内外の団体からの援助を奨励する。
小学校	<ul style="list-style-type: none"> 2005年の児童数は約7万人に減少する（1998年は10.5万人） 市内を優先して水準を高め、近代化を図る。農村部の質も向上させる。 教師対児童の比率を改善し、質を向上させる。
初級中学	<ul style="list-style-type: none"> 2005年の初級中学生数は4.5万人となる（1998年は4万人）特に市内の学生数の多さが問題である。これに対応し市内では新校舎の建築、あるいは増築・拡大を行う。 農村部では学校数は現状維持とし、教育と教師の水準を上げる。 教師の水準の向上を優先させる。初級中学教師の数を増加する。
高級中学	<ul style="list-style-type: none"> 2005年の高級中学生数は 1 万人となる（1998年は 6 千人）（ 新設（西柳鎮）1 校と既存校の定員拡大（増築・拡大）で対処する予定） 教師の水準を上げる。高級中学教師の数を増加する。
職業技術教育	<ul style="list-style-type: none"> 高等学校普及の具体的な手段として職業技術教育を拡充する。（ 既存の職業学校の拡充、鎮立職業学校の統廃合や協同運営などの計画あり） 「中国教育改革と発展の綱領」*に基づき、職業技術学校学生と普通高等中学学生の比率を1:1とする。
成人教育	<ul style="list-style-type: none"> 2005年までに毎年 20 万人の農民への実用技術訓練を行う。技術労働者への訓練は毎年2,000人、各種の専門人材の育成は毎年 2,000～2,500人とする。

出所：海城市教育局「海城市1999-2005年教育発展計画要点」及び聞き取りによる。

注：*「中国教育改革と発展の綱領」。前述の1985年中国共産党中央委員会「教育体制改革に関する決定」に基づく施策。



出所：海城市教育局

図 7-2 海城市教育局の組織

7.1.2 「基礎教育」の現状

小学校の6年間と初級中学の3年間、合計9年間は義務教育であり、学費は無料である。ただし制服(3年に1度位の購入。夏・冬服が各々約100元)、教科書(100~150元/年)および雑費(40~100元/年)は有料である。

市街地の各管理区、農村部の各鎮には各々少なくとも1つの初級中学があり⁷、各街道(市街地)あるいは各村(農村部)毎に少なくとも1つの小学校が配置されている。農村部の初級中学の場合、通学が一般的ではあるが、約5kmの通学距離がある生徒を対象に学校併設の寄宿舎が設けられている。

農村部の初級中学では、卒業後に進学をしない学生を対象として、基礎的な実務スキルの修得を目的とする技術クラス(3年目の選択、あるいは卒業後1年。コースは農業、車両修理、服飾など)を付設している。このクラスは市教育局の指導で設置され、各鎮が自らの財源で運営している。この技術クラスの終了後は、多くの学生は外部で就職口を見つけられず、農業に戻っていく場合が多い。しかし、一般的に農家出身の学生は農業に関する技術は親からの知識の伝授で充分と考えており、農業コースは人気がなく、現金収入に結び付く可能性の大きい技能の訓練が好まれている。市教育局は農村部の技術クラスは、今後も必要と考えており、続けていく意向である。

海城市では初級中学を卒業後、上級学校(高級中学あるいは職業技術学校)へ進学する生徒は約60%、さらに高等中学(3年間、日本の普通高校に相当)を卒業後に大学へ進学する高級中学の卒業生は約60%である。⁸ 高級中学は海城市教育局直属の学校で、市街地に3校(海城高校、海城

⁷ 7鎮では初級中学が2校ある。理由は鎮中心地の人口集中あるいは人口分散のため。

⁸ 海城市教育局での聞き取り及び「遼寧省海城市教育工作基本状況」による。

3 中、同沢高校) 農村部に 3 校(牛庄高校、析木高校、騰魚高校) がある。

7.1.3 「職業技術教育・訓練」の現状と課題

(1) 概要

中国における職業技術教育・訓練は以下の表 7-3 のとおり、2 種の目的と主体に分類される。⁹ 1)の教育部のライン(+ 訓練内容に係わる部のライン) 1) 学歴の取得を目的とし、2)の労働部のラインによるものは具体的な技術の取得と資格・免許の取得を目的にしている。¹⁰ 中国全般、また海城市においても、職業技術教育においてより重要な役割を果たしているのは、1)の教育部(局)の監督を受ける諸機関であるため、今回は労働部のラインによる技術教育は以下に紹介する「労働就職訓練センター」の概要にとどめ、1)の若年層を対象とする職業技術訓練についての現状把握と課題の抽出に重点を置く。

海城市には労働局が管轄し、社会人を主たる対象とする職業訓練機関として「労働就職訓練センター」がある。このセンターは 1979 年に設立されたが、1999 年 12 月現在、同じ敷地に商業貿易市場が建設工事中であり、教室が 16 ヶ所に分散し、センター機能の再集積は資金的な問題により予定が立っていない状況にある。1999 年は短期・長期併せて 3,200 人(主に失業者と企業から派遣された人)が入学した。¹¹

表 7-3 中国の職業技術教育・訓練

	目的	具体的教育機関等	主な監督官庁
1) 職業学校教育	<ul style="list-style-type: none"> ● 学歴の取得 	<ul style="list-style-type: none"> ● 中等専門学校 ● 職業学校 ● 大学レベルの職業教育機関 	教育部(委員会、局)及び教育内容に関連する部(委員会、局)
2) 職業訓練	<ul style="list-style-type: none"> ● 具体的な技術の育成 ● 職業トレーニング、 ● 失業者・転職者の再訓練) ● 資格・免許の取得 	<ul style="list-style-type: none"> ● 技工学校 ● 職業訓練センター ● 企業内訓練 ● 職業大学 	左記上 2 つは労働部(委員会、局)が直接的に運営、下 2 つは労働部が指導

資料：労働部における聞き取りによる。

⁹ 「職業教育法」に基づく分類

¹⁰ 労働部によると近年は国家方針として、学生が職業学校に在学中に資格取得を奨励する「学歴と資格を並行させる」指導を行っている。

¹¹ 99年の入学者は2,400人。労働局の話では海城市総人口108万人のうち、約7～8%が失業中の状態と推測される。しかし海城市では流通・商業業の発展により多くの家庭が何らかの商売に従事しており、すべての失業者が真剣に求職中ではないことも併せて指摘された。

(2) 海城市における「職業技術教育」の現状

中国の教育制度の特徴としてしばしば中等専門学校で学ぶ学生が多いことが挙げられる。これは、文革中に多くの普通中等教育機関を設立したものの、大学進学が可能な人数は限られており、また就職するにも技術がなく、進路に困る人材が大量に発生した反省に基づいている。この反省から文革後は中等教育レベルでの職業教育の導入がさかんとなった。1985年に提唱された「教育改革」では、約半数の初級中学の卒業生は普通科高校へ進学、卒業後は就職さらに上級の教育を目指し、残りの約半数は中等専門学校あるいは技術学校での「実践的技術」の習得を目指すという展開がなされてきた。¹²

海城市における職業技術教育機関（いずれも日本の職業高校に相当）は運営主体や設立の経緯により、以下にまとめられる（詳細は表 7.4 参照）。

a) 中等専門学校

主に初級中学卒業後に入学する高校レベルの学校である。国家計画に基づいて設立し、その合格ラインも国家が決定している。イメージや入学レベルが職業学校より高いため、人気がある。国家計画では、定員の規模が拡大される方針である。海城市には農業、電視の2校がある（立地は海城市市街地と近郊）。

b) 職業学校

主に初級中学卒業後に入学する高校レベルの学校である。地方の需要により設置される。実状としては、学生からの人気はあまり無く、特に鎮立の職業学校は停滞化しているものもある。現在、海城市には市街地、近郊に立地する職業、財経の2校と、各鎮が財政負担する鎮立の6校がある。海城市教育局は、既存校（職業、財経）の拡大と鎮立の統廃合（北部：騰魚、西部：牛庄は既存校を拡充させ、東部：牌楼に新設）の2施策で職業学校を拡充し、活性化させる計画（2010年目標）を持っている。統廃合した職業学校は、市教育局職業教育科の調整のもと、周辺鎮間の協力で合同運営される計画である。¹³

c) 他局が管理する専門学校

- ・ 建築技術学校（建設委員会）
- ・ 工業技術学校（工業局）

¹² 中国研究所「中国年鑑1998」p. 303、World Bank、「China, Vocational Education Reform Project, May 1996」p. 2. しかし実態としては、大学進学コースともいえる普通高校への進学熱は高く、職業系学校から大学への進学はかなり困難なため、中国全体の高校在学年齢の学生数の割合は1999年現在、普通高級中学6：職業学校4となっている。国家方針として、職業学校の不人気また大学進学熱に対応するため、職業学校卒業生へ大学進学のルールを準備する案（コミュニティカレッジや職業教育大学の設置、または高卒業入学する専門学校の短大化）が計画されている（世銀中国事務所）。

¹³ 鎮間の協同運営などの合作はまだ経験がない。この案は現在、市教育局で計画している段階で、鎮レベルではまだ議論されていない。このような計画の場合は教育担当副市長が計画責任者となる。

- ・ 衛生学校（衛生局）
- ・ 食糧学校（食糧局）
- ・ 商業職工学校（商業発展局）等

コースにより初級あるいは高級中学卒業後に入学する。各分野の実践的技術の教育・訓練を行う。調査では詳細な情報収集が不可能であったが、以上の他にも様々な局が管理する職業・技術学校が存在すると推測される。建築、工業の2校は元来、各局の従業員子弟の技工学校（初級技術訓練）であったが、現在は高校レベルに昇格し、広く学生を募集しているが規模は小さい。各校は教育局、労働局との教科に関する連携はほとんど無く、独立的に運営されている。

表 7-4 海城市の主な職業・技術教育機関

学校名	運営主体	教師数	学生数	主なコース
1. 中等専門学校				
1) 農業	鞍山市 農業委員会	60	1,200	農学、林果、牧畜、水利、農業経済、農業電気、財經・コンピューター、美術・内装、看護・医士（准医）*
2) 電視	鞍山市	95	1,200	コンピューター、経済法律、企業管理、造林、音楽、美術
2. 職業専門学校				
1) 職業	遼寧省	110	1,000	コンピューター、園芸、レストランサービス、小学校英語 教員、牧畜、服飾、小学校教員（再教育）
2) 財經	海城市	71	836	コンピューター会計・応用、音楽、美術、看護、法律、服 飾、秘書
3) 西柳	西柳鎮	31	213	服飾、財務会計、自動車運転
4) 牛庄	牛庄鎮	28	301	コンピューター、電器修理、服飾裁断、木工
5) 騰魚	騰魚鎮	27	500	自動車運転、電器修理、服飾
6) 馬風	馬風鎮	7	120	果樹、服飾
5) 高陀	高陀鎮	11	165	自動車整備、服飾、楽器
6) 望台	望台鎮	7	140	調理、服飾
3. 主な技術学校（教科上は教育局の管理を受けない）				
1) 建築	建設委員会	N.A.	N.A.	N.A. **
2) 工業	工業振興局	22	60	会計、電気、機械、金型
3) 衛生	衛生局	60	340	中国医学（針、マッサージ）西洋医学、看護、人口計画、 薬品販売、美容

資料：海城市教育局および各学校監督局

注：* すべて農村開発、農業振興、農業人材育成を目的とするコース

** 建築技能にかかわるコース

(3) 海城市の民間企業における人材ニーズ

海城市で成功を収めている民間企業数社において技術指導担当者あるいは雇用担当者を対象に、企業内で実施されている技術訓練の内容や企業が人材に求める具体的な技術・技能について聞き取り調査を行った。この結果から得られた企業が求める技術レベル、技術人材へのニーズに関する考察を以下にまとめた（聞き取り結果の詳細は表 7-5 を参照）。¹⁴

a. 企業内訓練の重視

生産ラインの労働者に対する生産工程に必要な技術・技能の訓練はほとんどが企業内で行われている。外部より講師を招いている企業もあるが、概ねの企業では社内の技術者が教育を行っている。企業内訓練の場合、生産ラインの稼働が可能であり、かつ必要な技術に特化して訓練が可能なが大きなメリットである。上記に紹介した外部の訓練センターあるいは職業学校で教えている内容は実践が少なく、ニーズに合わないとの指摘があった。

b. 安定的な人材雇用のチャネルの確保

従業員の流動性が高い服飾加工企業や染色工業企業では州内、あるいは州外の縫製学校や紡績学校と契約を結び、安定的な人材確保への対策を講じている。企業入社当初にある程度の技術が要求される職種の場合は、企業は広範な地域から人材を募るため、特に海城市出身者の雇用は期待していない。

c. 企業と公的職業教育機関のコミュニケーション

企業、特に民間の場合、職業教育機関（局）とほとんど情報交換はしておらず、双方ともに協調関係を築く、動きや意志もほとんどない。海城市の近年の経済的停滞のためか、企業も自社の利益を越えて地域全体の人的開発への貢献には消極的である。

d. 職業学校卒業者に求める技術・技能はコンピューター、会計、外国語、法律

生産ライン労働者の雇用は地元（鎮あるいは村）の場合と市外からの場合がある。生産技術の訓練は企業内で行い、管理技術者は広域的に募集と雇用をしている。複数の企業から海城市あるいは外部の技術教育機関に期待する技術・技能分野として、事務担当者のコンピューターと会計スキルの教化が挙げられた。また将来の展開をにらんだ貿易、外国語や法律知識へのニーズも高い。

e. 鞍山市の人材集積との比較

海城市に隣接する鞍山市は海城市に比べ人口規模や技術人材の集積が遙かに大きいため、海城市の人材市場よりも鞍山市の人材市場で探す方が有能な人材が見つかりやすいとの指摘があった¹⁵¹⁶。

¹⁴ サンプル企業はいずれも農村（鎮）に立地している。

¹⁵ 人材市場：労働市場の需給を合致させる目的で始まった職業紹介の仲介機関。人事局が管理する（海城市の場合は党委組織部）人材市場は主に技術者、高学歴者対象で、労働者レベルの人材向けには労働局が管理する労働業務市場がある。

¹⁶ 有能な人材は鞍山市までは戻るが海城には戻りにくい。その理由は、海城市は都市としての規模が小さい、文化的な要件が満たされていないなど、が指摘された。

表 7-5 海城市の民間企業における技術人材のニーズ

	電動ポンプ製造A社 従業員1,500人	マグネサイト加工B社 従業員2,800人	服飾縫製C社 従業員190人	染色D社 従業員230人
採用基準/採用先	<p><u>生産労働者</u></p> <ul style="list-style-type: none"> 郷鎮企業時代は学歴、資格を問わず、地元の農民を採用した。 94年以降は技術に関する業務は少なくとも、初級中学卒以上とした。90%が中小鎮出身。 <p><u>技術管理者</u></p> <ul style="list-style-type: none"> 大卒が3人。鞍山市や撫順市の国営企業から移った。 <p><u>事務担当者</u></p> <ul style="list-style-type: none"> やはり以前は学歴、資格などこだわらず採用した。 現在は大専卒、初級中学卒を採用。 	<p><u>生産労働者</u></p> <ul style="list-style-type: none"> 小卒以上の健康な人。基本的に学歴は不問。 <p><u>技術管理者</u></p> <ul style="list-style-type: none"> 中等専門学校・大専卒。専攻は工業化学、貿易など。 <p><u>事務担当者</u></p> <ul style="list-style-type: none"> 高卒以上の専門的職掌のある人。 目標管理制度を導入しており、生産の能力を重視。 	<p><u>生産労働者</u></p> <ul style="list-style-type: none"> (約170人)は若い女性(多い)男性(平均年齢21、22歳、縫製の細かい作業のため視力のある若い人が必要。)中等専門学校、初級中学、あるいは高級中学卒業生である。 海城市よりもむしろ東北各地域出身者が多い。今までは<u>ハルビン、チチハル、今年からは吉林省の中等専門学校(縫製コース)と卒業生を採用する契約</u>を結んでいる。中等専門学校卒業生のは理論、実践技術ともにある。初級中学、あるいは高級中学卒業生(理論学習だけ)よりも採用したい。 <p><u>生産の監督技術者</u></p> <ul style="list-style-type: none"> 9人(うち5人は生産ラインの監督。3部門で3主任)採用基準は能力、実践経験のある中専卒以上。 <p><u>事務管理者</u></p> <ul style="list-style-type: none"> 本科(大学)あるいは専科(短大)卒レベルと中等専門学校卒(会計) 	<p><u>生産労働者</u></p> <ul style="list-style-type: none"> 一般労働者は通勤便利のため、ほとんど感王鎮から採用。初級中学卒業程度。 技術管理者(15人)は大専卒(大学卒+高等専門学校卒)レベルが75%。専門技術は紡績大学(広州、大連、天津、北京、上海などにある)の染色科卒など。 綿の新生産ライン(30人位必要)は高度な最新設備なので、労働者も<u>丹東、大連の紡績学校(中専)卒業生</u>を採用する予定。 <p><u>事務担当者</u></p> <ul style="list-style-type: none"> 全国から集まっているが、主に鞍山市人材センターを通じ雇用する。鞍山市は海城市より人材が豊かで、広範囲に専門技術を持つ人材を雇用できる。 海城市からの通勤は不便。 大卒、高専、中等専門学校以上。 単身赴任社用の寄宿舎はあるが、社宅はない。

	電動ポンプ製造A社 従業員1,500人	マグネサイト加工B社 従業員2,800人	服飾縫製C社 従業員190人	染色D社 従業員230人
企業内 訓練	<ul style="list-style-type: none"> ・ 8 2 年より優秀な人材を大学へ派遣している。(卒業後はここに戻ってくるとのこと。) ・ 企業内訓練センター(学校:校長もいる)を持ち、外部から顧問や講師(会計は瀋陽大の教員、工場技術(金型、旋盤、鋳造)は瀋陽市のポンプ工場の技術者など)を招き、<u>企業の需要を満たすための様々な技術訓練を社内で行っている。</u> ・ <u>海城市の労働局訓練センターや、公的な職業学校では企業ニーズにあわない、</u>また、社員を外部の訓練所に派遣すると、その間は稼働できないので、企業内で研修をする。 ・ 初級中学卒業者には半年位のOJTを実施。 ・ 9 7 年には中小鎮の初級中学と連合して技術コースを設けた。上級学校へ進学しない1 8 0 人を半年くらい訓練し、採用した。 	<p><u>生産労働者対象</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 3 ヶ月～1年の試雇期間あり。 ・ 工場長の指導、及びラインでのOJTとして担当する具体的な作業技術につき教える。 <p><u>技術者</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 3 ヶ月～1年の試雇期間あり。 ・ 研修のために、外部から人を招いたり、派遣はしていない。 ・ 採用は技術・能力重視。 ・ 社内訓練よりも、元々、技術を持っている人を好む。 ・ 国から、鞍山技術者が派遣され、セミナーを開催してくれる場合もある(国全体の利益のため)。 ・ 鞍山市の関連工場との技術交流がある。 	<p><u>生産労働者対象</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 理論と実践の両方を訓練。平均して1ヶ月間(その間は試雇期間で、寄宿と食事は会社が提供するが給与は払わない。)入社前の訓練機関は技術レベル次第。生産現場にはいる前に訓練する。技術科の社員4人(3人は専科大卒、1人は中等専門学校卒)が教育する。 <p><u>理論</u>:色のコーディネート、デザインの考え方(流行・服装についての知識を高める。縫製手順・行程、専門用語など。</p> <p><u>実践</u>:基本的な作成(パーツ別で、分業のため、簡単。)熟練させるため、作成を担当するパーツはずっと同じが基本。</p> <p><u>事務担当者</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 採用前の専門でそのまま使う。自習以外には会社が実施する訓練はなし。 	<p><u>生産労働者対象</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 2段階で訓練。訓練中の3ヶ月は試雇期間(給与は払う)。 ・ 工場ラインへの配置前に2 - 3日間、工場概要、生産安全、技術、工場規律について工場長、生産部長が教える。 ・ その後、3ヶ月間、熟練労働者がラインでOJTとして担当する具体的な作業技術につき教える。 <p><u>技術者</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 特に訓練はなし。 <p><u>事務担当者</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 入社後の訓練は特になし。試雇期間もなし。担当業務により、不定期に鞍山市計量局の講座、海城市の講座などに派遣することはある。 <p><u>韓国人技術監督者</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 本年5月より、韓国の同業社から生産管理技術者2名を招いている(1名ずつ交替で駐在)。海城市で外国人技術者が駐在しているのはこの社のみのこと。

	電動ポンプ製造A社 従業員1,500人	マグネサイト加工B社 従業員2,800人	服飾縫製C社 従業員190人	染色D社 従業員230人
人材の問題	<ul style="list-style-type: none"> 農民（家庭）出身の学生は工業の知識が低いのが現状。 	<ul style="list-style-type: none"> 簡単な技術はある程度、誰でも修得が、可能である。修理や機械などの労働は、学歴がバラバラであると、吸収力がない。 従業員は全国各地から集まっている。方言による意思疎通の難しさなどもある。 	<ul style="list-style-type: none"> （服飾加工企業は全国、どこでも同じ問題を抱えている。）人の流動性が高く、熟練労働者少ない。繰り返し、新規採用者への訓練が必要。（ハルピン、チチハルから採用する場合）2年契約であるが、結婚（東北の農村出身者は結婚が早い。また故郷で結婚相手を探す）病気や転職（現在の社会経済環境から、水商売で楽に儲けた風潮が強い）で辞めていき、平均勤続は1年。 	<ul style="list-style-type: none"> 労働者は技術の問題は特に無いが、流動的で年間10%位は辞めていく。 技術者、事務担当者はなかなか優れた人を雇用する事が困難。相互のニーズが合いにくい（欲しい人材は来ない。応募してきても技能水準が低い場合も多い） （技術問題ではないが、）民間企業の労働者福利に対する施策の未整備：法律は制定されていても、実施されていない。例、労働保険、医療保健など
人材育成の目標	<ul style="list-style-type: none"> 社宅準備（現在建設中）などの福利をよくして、優秀な技術者を採用したい。住む場所の解決が先。条件が備われれば、海城市内からも人が集まる。 		<ul style="list-style-type: none"> 技能を高めるために学校と卒業生の採用の契約をするなど努力している。 事務担当者の能力と学歴を高める。 	

	電動ポンプ製造A社 従業員1,500人	マグネサイト加工B社 従業員2,800人	服飾縫製C社 従業員190人	染色D社 従業員230人
どんな人材を求めか?	<ul style="list-style-type: none"> 技術者は専門知識のある人、勤労意欲のある人を雇いたい。 WTO 加入に従い、輸出強化をしたい。貿易の人材が必要(現在、この分野の知識は弱い)。 	<ul style="list-style-type: none"> 知識が豊かで、苦勞に耐えられる人 鉱山技術者は、応募が多く、雇用可能な人材は豊かであるので、外部訓練機関には期待をしていない。 ただし、コンピューター、会計等の事務関連技術は、外部の技術教育に期待。強化して欲しい。 普通高級中学卒よりも、中等専門、職業学校卒が、実践力がある。 労働就職訓練センターは理論重視で、実践の需要に合わない。 	<ul style="list-style-type: none"> 採用で1番に優先する事項は技術のある人。特に(将来に向けて)がデザイン、加工技術がある人材が足りない。 国家方針としてWTO加入による国際関係強化に対応する通訳、対外貿易への人材。 また法律(現在、どこの会社も社長は法律の知識に欠ける)知識のある人材 	<ul style="list-style-type: none"> 健康、人柄 高品質の技術

(4) 課題

1) 学校間の機能・役割分担と教科内容の重複

前述の表 7-4 に示す職業技術訓練機関のコース内容を見ても、各学校において様々な教科が総合的に教えられている。これは、各学校が学生の募集を確保するために、市場の需要にあわせ教科内容を頻繁に変更することから起こる現象である。海城市内においても、農村振興に必要な人材の育成を目的とする農業中等専門学校を除いては、種々の学校間の機能と役割分担が明確にされずに、教科内容にかなりの重複が起こっている。例えば、財經職業専門学校であれば、会計コースなどの卒業生は現在、企業からの評判も高いため、今後は育成商業(経営・経済)系の教科のみに専門化し、海城市の産業の骨格である商業の発展を支えていく人材の育成に特化する方が望ましいと考えられる。

また将来、海城市の企業が必要としている法律や外国語等のコースが海城市の学校には全く準備されていない。各学校の技術訓練内容の整理と再検討が是非とも必要である。

2) 職業教育のニーズと成果に関する情報の未整理

各学校とも卒業生の進路の把握は、学校の業務外として進路のデータを蓄積されておらず、職業教育の成果や効果をはかるうにも、卒業生の就職や進路に関する情報が体系的に把握されていない状況である。定期的な労働市場の技術ニーズ調査と各学校の卒業生の就職と進路のトレーシング調査により実態を把握する必要がある。

3) 職業教育に係わる利害関係者の情報交換

上記の 7.1.3、(1)、3)で記述したとおり、民間企業と職業教育機関(局)間で、労働市場のニーズや必要な技術などの情報交換が全くされていない。聞き取りによると、教育局や労働局といった職業教育を監督、実施している局間においても、意志疎通は殆どされていない状況である。職業教育に関わる利害関係者が定期的に情報交換を行う機会の確保と情報チャネルの設置に併せ、民間企業も資金提供や技術交流を通じて、積極的に海城市の技術・技能教育の水準向上に貢献するようなインセンティブを検討するべきであろう。

7.1.4 市・鎮職員の計画策定にかかる能力の現状と課題

(1) 現状

現在まで、市・鎮政府の職員(行政公務員)に対して「計画」の策定に関する研修は特に行われていない(本来は受けるべきであろうがそのような訓練はされていない、との意見が聞かれた)¹⁷。計画の策定は、作成する担当者の経験(特に前年の状況、実績)と省、鞍山市、海城市市政府と下位に与えられていく発展目標値を相互に照らし併せて、行われてきているのが実状である(図 7-3 参照)。

市政府の各分野の計画は各局局長が責任を持って作成し、市政府の計画局へ提出する。鎮レベルでは、鎮政府の各分野の事務室(あるいは担当助理)が責任者となって、分野計画をとりまとめ、上位ライン(局)である市の各局へ提出する。各鎮毎に諸分野の計画を取りまとめた鎮の計画も同様に市政府計画局で調整されるが、この調整は強制ではなく、指導的な意味合いが強いため、現状としては、鎮は計画委員会の調整に従うとは限らないようである。¹⁸

17 地方行政改革(1998年)に伴い、遼寧省においては海城市と星城市?の2市が、人事局機能が党委員会の組織部に統合されるパイロットケースに適用されており、海城市政府の末端から上位迄すべての公務員(約4,000人)の日常的な管理機能(公務員としても業務内容の研修、配置、考査等)は市の共産党委員会組織部が行っている。パイロットケース以外の他の都市では公務員人事は市政府人事局が従来どおり担当している。公務員の業務研修では、計画書、申請書の書き方についての教習はあるが、計画の理念、策定手法に関する研修はない、とのこと。例えば、教育局が管理する将来の学生数予測といった類の将来の予測数値については、各局の統計部門担当者が、鞍山市統計局が、各局毎にそれぞれ実施する研修を受けている。

18 農業振興局での聞き取りでは、現状としては、市全体から見たの開発重点と各鎮の考える計画の利害が異なる場合が多く、鎮は市計画局の指導にはなかなか従わないもの、との指摘があった。

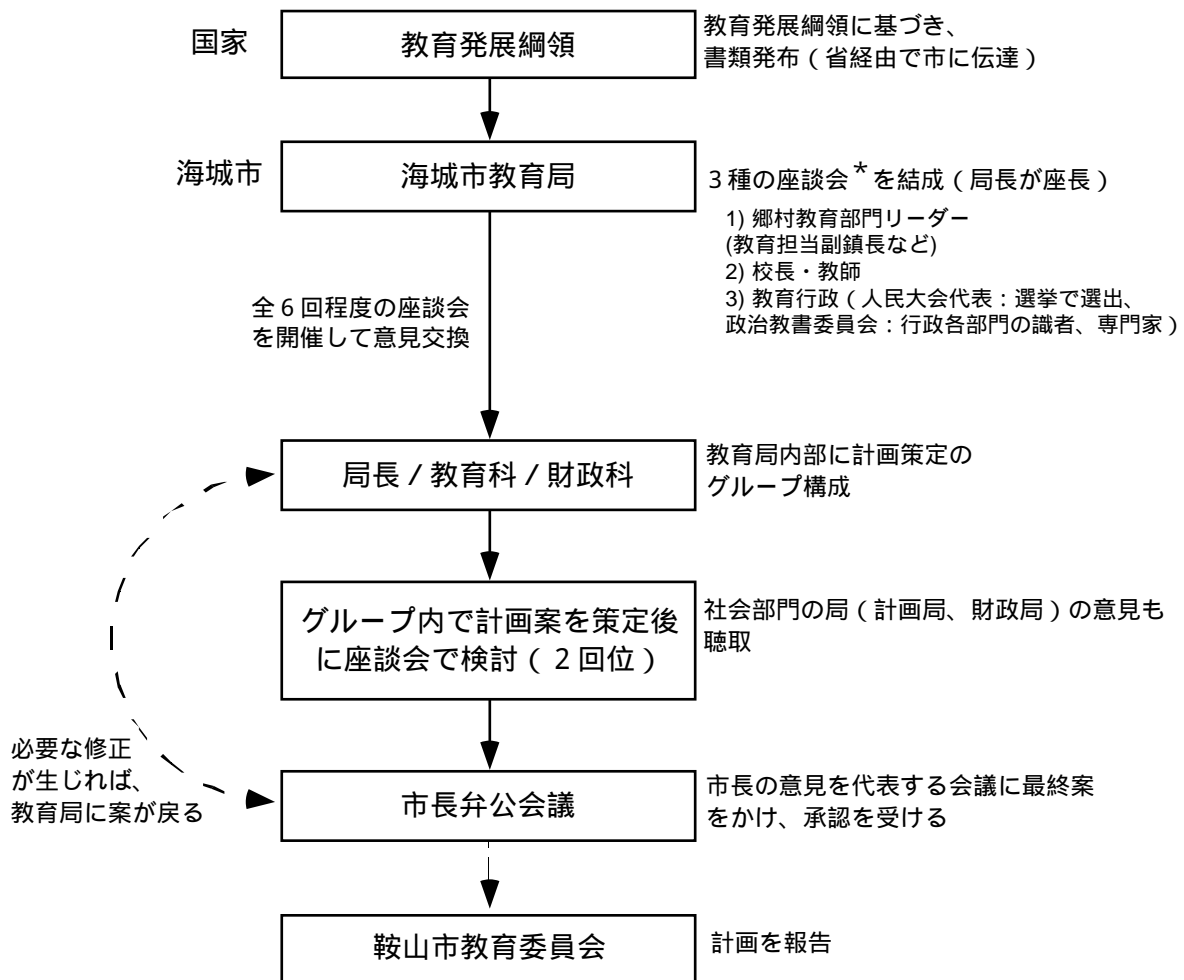


図 7-3 中・長期的計画の策定の手順と流れ
 (例：海城市教育局の十五計画 (2000～2005年) 策定の場合)

計画局総合科での聞き取りでは、「計画」として重要視されるのは市政府以上のレベルの計画であり、鎮レベルで作成されたものは、「計画」というよりももっと漠然とした内容のものである、との指摘があった。

鎮以下のレベルでは、鎮が村へ指標を与え、その指標に基づいた各村の計画が作成される。事実上は鎮から村への系統管理も、それほど厳密また明確になされているわけではない。¹⁹ また（行政）公務員であるのは鎮政府の職員までであり、村委員会の職員は村民選挙による「村民自治組織部」の成員であり正式には公務員ではない。

図 7-4 に示すフロー図で、現在、海城市政府で、分野別計画（短期的・中長期的）作成手順と流れ、さらに図 7-5 で全分野の計画が市政府計画局総合科で調整される手順と流れを示す。分野別計画のフロー図ではもっとも典型的なものとして教育局の例を示したが、各部局での聞き取り結果が

¹⁹ 海城市計画局による。

ら判断すると、どの分野の計画においても作成手順には大きな相違はないと想定される。

(2) 課題

1) 「計画」と「目標」の区別が不明確

公務員への研修は数多く頻繁に実施されているようであるが、「計画」についての専門的な知識に関する研修は未だ実施されていないため、計画と目標の区別が不明瞭なままである（特に鎮、村のレベル）。

教育、保健衛生、社会福祉等の社会サービスは、市・鎮の各級政府が、各々地域の財源に基づき実施する「分級管理」の施策がとられている。海城市の将来の発展を支えていくためには、各レベルの政府の行政公務員が地域の社会・経済発展の需要にあった計画を合理的・効果的に策定し、施策の実施へつなげていく能力の育成が早急に求められるべきであろう。

しかし、教育局における聞き取りの際にも指摘されたとおり、「計画は実際に可能な達成値より常に高く策定される」ことが頻繁に行われているのが現実である。これは海城市だけではなく中国全般の状況であるが、上位からの要求に従った目標が計画上の数値になることから起きている。²⁰ また、計画が達成されない場合も「誰も罰を受けるわけではなく、誰も困らない」、また「何の問題も起こらないから良い」との認識が一般的である。²¹

²⁰ 計画にある目標数値が上位から出され、下位は実施する流れ。基本的には下から上はないが、計画局によると、財政収入、税金、投資の3点については下位とも関連しながら計画が作成される。

²¹ 衛生局のように活動に関する計画達成についての管理システムを実施している局もある。このシステムでは鎮の衛生活動向けの4半期の予算の1/3はあらかじめ市衛生局が保留している。計画の実績が達成されなかった場合、この予算の1/3は鎮には振り分けられない。

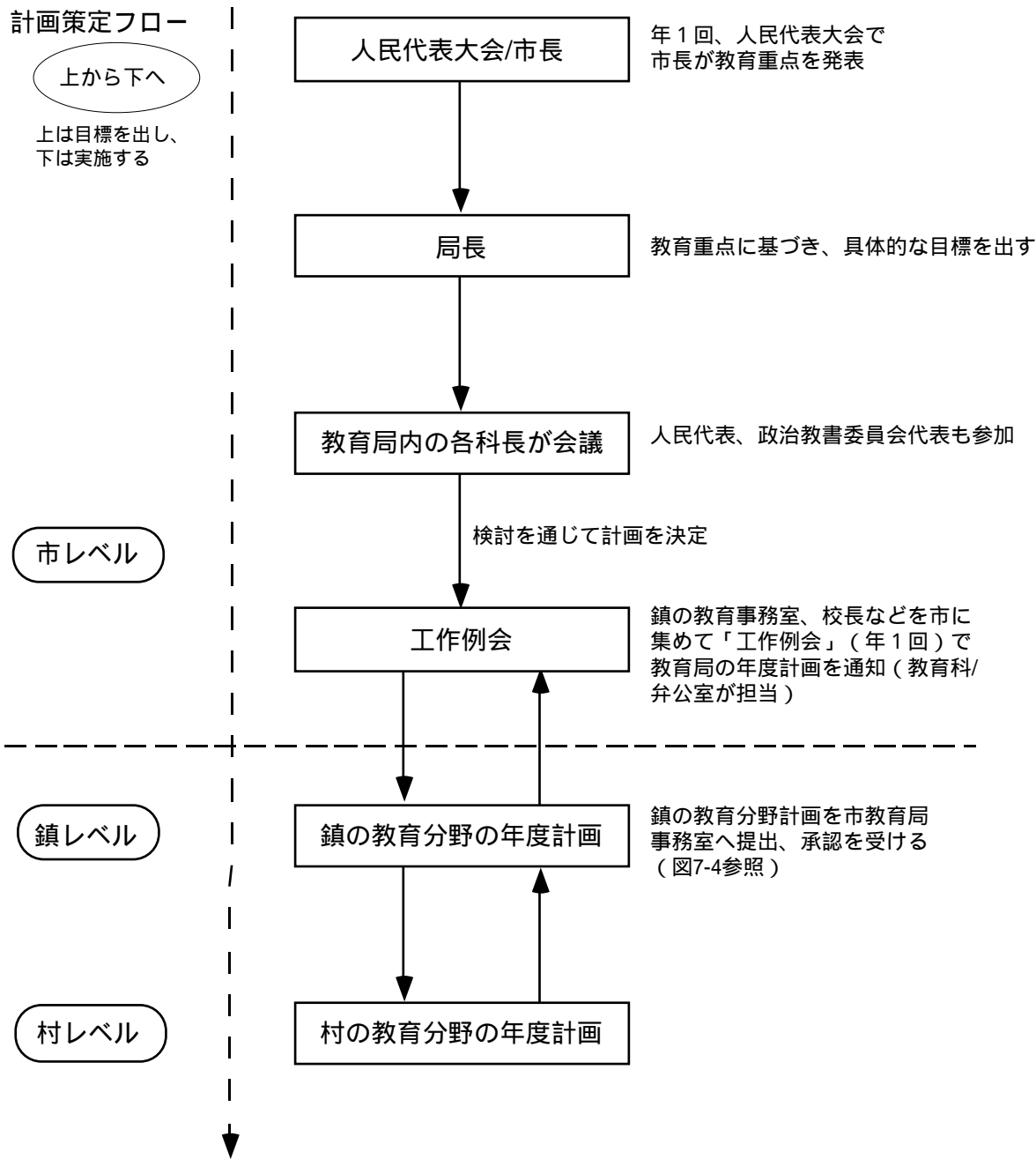


図 7-4 短期計画の策定の手順と流れ（例：海城市教育局の単年度計画の場合）

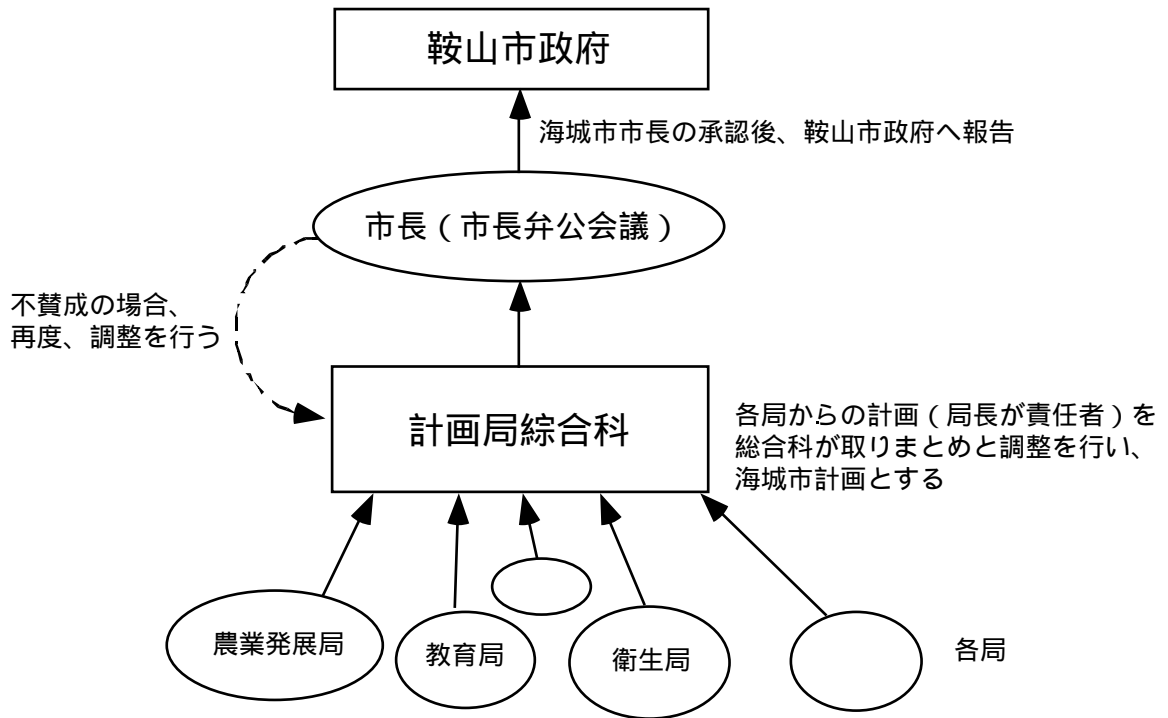


図 7-5 海城市計画局における分野別計画の調整の手順と流れ

7.2 基本方針

それぞれの課題に対する改善の方向性と施策を以下のとおり提案する。いずれの場合も海城市政府より上位レベルである国、省政府の積極的な支援が前提である。

(1) 職業技術教育における利害関係者（教育局、労働局、各種学校機関、企業等）の有機的な協同施策の展開

縦割り行政の枠を越えて「経済発展のために必要な人材の育成」あるいは「競争力のある労働力の形成」を目指す共通認識を持つ必要がある。人材ニーズの把握のための前提として、産業界の需要や一般・職業教育のアウトプット（卒業生のトレーシング調査等）の実態を定期的に把握し、評価する「人材ニーズ調査（仮称）」も必要である。

教育行政部門、他の行政部門および産業側（国有企業・民間企業）の人的開発における役割分担を明確にして、民間企業が人的開発に貢献するよう公的なインセンティブ（税制等）を準備する。諸分野の職業教育や訓練の重複を避け、かつ海城市の将来の発展に役立つように、各学校が独自性や優位性を見出すようにカリキュラムやコースを見直す。

(2) 市・鎮職員の計画能力向上に向けた方向性の提案

- ・市、鎮職員への計画の理念とその具体的な策定手法の普及（国内外の専門家によるセミナー、ワークショップ）
- ・各レベルの政府において、実行可能性に見合った計画策定を実践するためのシステムづくり（情報チャネルとフロー、計画実施の利害関係者の連携等）

7.3 開発プロジェクト案

教育・人的開発分野では以下の2プロジェクトを提案する。提案の根底にある目標は「海城市の将来の発展を支えていく人材の育成と能力の向上」である。

7.3.1 職業教育（高校レベル）強化・再編成プロジェクト

(1) プロジェクトの内容

- ・各職業教育機関（職業高校）の市街区、郷村部への配置と機能のバランスの検討を行う。
- ・具体的には、各校の機能の明確化と商業系・農業系・工業系といった教科集中への再編成、各学校内の学科コースとカリキュラムの見直しと卒業生の労働市場での追跡（トレース）調査、技術教員の訓練、市場需要に見合う実践力の育成に向けた施設・設備の刷新と整備等。
- ・青年海外協力隊のグループ派遣（技術教師の派遣、運営指導・モニタリング等）あるいは小規模なプロジェクトタイプ技術協力（長期・短期専門家派遣による技術移転、運営指導等）

(2) プロジェクトの意図

各職業学校機関（高校）の機能・役割分担を明確にし、労働市場における各校の特色と強みを形成する。特に、海城市の主たる経済活動であり、企業からも人材の需要が高い「商業（経済、経営、会計等）分野の高度な技術力（技能）と知識」を持つ労働人材の育成を目指す。

海城市では、初級中学（日本の中学に相当）卒業生のうち 50～60%が職業系学校（日本の高校レベル相当の中等専門学校と職業学校）に進学する。この若年層の集団は海城市の将来の産業発展を担う中核的な技術・技能労働者の予備軍である。

海城市の職業学校（高校）は鞍山市あるいは海城市教育局の運営によるもの、鎮立、各分野（局）ラインの管轄と各種あるが、教育内容（コース）はどの学校でも同様で、内容の相互重複も多く、効率的に機能分担と配置がなされているとは言い難い。さらに企業が求める技術・技能需要の高度化（特に工業分野）と新しい変化へ対応できない（海城市の成功企業は人材確保面ではこれらの学校へ期待していない）鎮立技術学校の経営困難、教員の質、施設不備等の課題を抱え、近年の経済環境の悪化による就職困難もあり、卒業生は労働市場における優位を確保できない状況にある。近接する鞍山市はその規模と製鉄産業の伝統により、工業・技能人材の蓄積があり、常に海城市に対して比較優位がある。海城市の人材の競争力の優位性を確保するため、技術学校に特色をもたせる強化策と再編化を行う。

現状で解決すべき問題として以下の点が挙げられる。

- ・ 様々な職業系学校（高校）の教育コースがあり、各校の役割の重複が多い。
- ・ 技術教育に係わる各利害関係者（局、学校、企業家）間の意思疎通チャネルの確保と協調がほとんど行われていない。
- ・ 各職業学校機関（高校）の卒業生の進路トレーシングや産業人材のニーズに係る調査が行われておらず、労働市場の需要の客観的分析の基礎とすべきデータがない。

また、市の将来の発展に向けたプロジェクトの意義として以下の点が挙げられる。

- ・ 若年層の技術・技能向上のみならず、鞍山市と海城市の職業教育の役割と機能の分担、配置を明確にし、海城市の将来の発展方向性を示す。
- ・ 海城市、特に、郷村部の若年層の技術・技能水準の向上による活性化と労働市場への効率的な吸収を促す。長期的には郷村住民の収入増加による社会経済環境の向上も期待する。

(3) プロジェクトの立地・立地基準

現在、海城市教育局が勸案中の 2010 年を目標とする職業学校（高校）の再編成と候補地案をベースとする。特に農村（郷村）部への職業教育施設の配置を優先して配慮し、企業からの職業学校への講師派遣や実践技術の交流が容易になるような配置を行う。

経済・商業系職業高校は市街区あるいは商業が盛んな鎮、工業系職業高校は工業配置が多い鎮、農業系職業高校は果樹栽培、あるいは新農業技術採用への意欲の高い鎮にそれぞれ配置することを提案する。

(4) 実施上の重要課題

- ・ 中央政府、省政府、鞍山市教育局の支援とアドバイス（海城市におけるパイロット的施策に対す

る支援)が不可欠。

- ・民間・公的企業(企業家)の参画、また民間企業の職業教育への参画を促すためにインセンティブとなる制度(税制、融資制度など)の導入の検討
- ・海城市政府の人的資源開発に関係する分野(局)間の横断的協力体制と情報交換

(5) 想定される実施機関

- ・「海城市の人的資源開発と職業教育に関する協議会」を結成する。この協議会では、職業教育の方策の検討、各分野の職業教育・訓練の調整(重複を避ける)と定期的な「産業人材ニーズ調査」を行い、労働市場の需給の把握も行う。
- ・海城市教育局(職業訓練科)を主たる実施機関とし、海城市の労働局と計画局の積極的な参加を得て協議会を結成する。の協議会には、民間・国営企業の経営者も参加し、産業分野の人材需要の把握、実践的技術面での交流など、職業教育・訓練への意見交換と支援を促す。

7.3.2 市・鎮政府職員の計画の能力策定の向上プロジェクト

(1) プロジェクトの内容

- ・市および鎮の職員(公務員)を対象とし、「地方行政」における「計画」の策定の理念、理論と策定の具体的な手法についての研修・ワークショップ等の開催、一定期間にわたる技術面や運営についての指導を行う技術協力を行う。
- ・小規模なプロジェクトタイプ技術協力(長期・短期専門家の研修、運営面指導の派遣)あるいは海城市政府職員の外部への派遣により、地方行政計画に関する計画手法の修得を目指す。

(2) プロジェクトの意図

現在、地域サービス(特に教育、保健衛生、社会福祉等の社会サービス)は、市・鎮の各級政府が、各々地域の財源に基づき実施する「分級管理」の施策がとられている。よって海城市の将来の発展を支えていくためには、地方各級(レベル)政府の行政公務員が地域の社会・経済発展の需要に合う計画を合理的・効果的に策定し、地域施策の実施へ繋げていく能力の育成が早急に求められる。

しかし海城市では、市・鎮で各分野ライン別に作成される様々な計画の策定担当者に対し「計画」策定の理念、理論やその策定手法の具体的な研修や教育の機会はほとんど無いのが現状である。鎮以下の計画は比較的漠然とした「目標」に近いものであり、その結果、分野ライン毎に鎮から市へ挙げられる計画が、市全体の重点方針や計画と齟齬が生じたり、実施不可能な数値が計画として謳われるといった現象が生じている。まず市・鎮計画の分野横断的な調整機関である市政府計画局の職員への計画策定と調整の手法や必要なデータ管理に関する具体的な技術移転を早急に行うべきである。

分権化の流れの中で、地方政府の行政公務員の能力向上、特に地域の社会・経済環境に適した必要施策の計画能力や、計画の実施可能性の合理的な検討の能力を高める必要がある。それには、行政公務員の一人、一人の計画に関する能力と知識の向上が前提である。このプロジェクトの実施に

より、海城市、特に郷村部の行政能力が拡大し、社会・経済的な優位性の発揮と安定的な開発への前提になることが期待される。

(3) プロジェクトの立地・立地基準

研修・ワークショップ開催施設は市街地、あるいは鎮にある既存施設で対応可能であり、新設の必要はない。

(4) 実施上の重要課題

中央、省政府、鞍山市政府および党委員会（海城市の行政公務員人事の管理部門）の強力な支援が不可欠。海城市におけるパイロットプロジェクトとするが、いずれはすべての地方政府でも同様に計画策定能力向上のためのプロジェクトが必要になると考えられる。

また、各級（レベル）政府毎に、担当する行政・計画業務の内容、範囲が異なるため、級別に研修・ワークショップ等を行う。

(5) 想定される対象機関

海城市政府計画局。すべての局（分野）の参画が前提。

第8章 ローカルレベルの社会サービス

8.1 現状と課題

本節では、ローカルレベル（鎮、村レベル）における社会サービスの現状と課題について、特に教育、保健・医療、社会福祉関連に重点を置き述べる。

8.1.1 教育の現状

1985年の中国共産党中央委員会の「教育体制改革に関する決定」により、中国では、基礎教育（幼稚園・保育園、小学校、初級中学校（日本の中学校に相当）、高級中学校（日本の高校に相当）、障害を持つ児童・学生への特殊教育を含む）の行政権は省に委譲され、「分級管理」の原則が実施されてきた。この原則に従い、小学校は村レベル、初級中学は鎮（管理区）レベル、高級中学は市レベルがそれぞれの財源により管理・運営を行っており、海城市においても同原則に則った教育の管理・運営体制がしかれている。

（1）小学校

上述したように小学校は各村により運営・管理がなされている。表8-2に示すように、各村に1校、あるいは生徒数の少ない村については2-3村に1校の割合で小学校が配置されている¹。1クラスあたりの生徒数は30人前後、教員1人あたりの生徒数も西柳鎮を除くと20人前後となっており、数値的には特に問題がないように思われる²。住居の近くに学校が存在することから通学の不便も特になく、また学校と地域の関係も比較的深い状況にある。海城市における小学校への入学率は100%、卒業率もほぼ100%に達しているのはこれら要因によると思われる（表8-1参照）。

表8-1 基礎教育の就学状況（1997年）

	1996年	1997年	1998年
小学校入学率	100% (100%)	100% (100%)	100%
初級中学校入学率	99% (99%)	98% (94%)	99%
高級中学校入学率	(17%) (17%)	43% (30%)	44%

注：（）内は海城市指導幹部手帳1998年度版値
出所：「海城市指導幹部手帳1998、99年度版」

しかし、実際に小学校を訪問してみると、建物、設備等に関して経済レベルの高い鎮・村と低い鎮・村とでは大きな格差があることがわかる。鎮全体として経済レベル上位にある西柳鎮の城鎮区

¹ 感王鎮の大英河村には華洋小学校（小中高一貫教育）、西柳鎮の西柳村には弘華小学校といった私立小学校もある。市区部も含めると海城市全体で私立小学校は6校存在する。

² 教員数に関しては、教育局提供資料数値と比較しヒアリング時に得た数値のほうが大きい傾向がある。これは市への報告なしに鎮独自で教員を採用しているためであると思われる。従って実際の教員1人あたりの生徒数は表2の数値よりやや少ないと考えられる。

に位置する中心小学校は、近代的な建物と最新のコンピューター学習室やLL教室を備えている一方、経済レベルの低い析木鎮にある村の小学校では、暖房設備がないだけでなく、窓ガラスの破損を修理する費用もままならないという状況であった。また、城鎮区（鎮政府所在地）に位置する鎮中心小学校や収益率の高い郷鎮企業が多く立地する村の小学校は3-4建ての建物や比較的最新のコンピューター・LL教室を有する傾向が高い一方、同じ鎮内でも経済レベルの低い村の小学校は平屋建てで施設・設備も不十分な小学校が多い。

表 8-2 海城市各鎮の小学校データ（1999年12月15日現在）

鎮名	村数	小学校数	クラス数	教員数	教員数 (ヒアリング)	生徒数	生徒数 (ヒアリング)	1クラス当り 生徒数	1教員当り 生徒数
孤山満族鎮	12	13	79	116	130	2,252	2,300	29	19
岔溝鎮	17	15	87	107	125	2,363	3,000	27	22
接文鎮	14	15	86	115	-	2,274	-	26	20
析木鎮	21	15	91	120	201	2,318	2,540	25	19
馬風鎮	23	27	148	188	233	3,340	3,200	23	18
什司鎮	13	8	60	92	80	1,280	1,162	21	14
牌樓鎮	13	14	115	168	227	2,946	2,686	26	18
八里鎮	21	17	120	158	-	3,476	-	29	22
毛祁鎮	14	11	95	112	-	2,248	-	24	20
英落鎮	26	17	152	234	289	3,917	3,767	26	17
感王鎮	26	17	138	138	258	4,190	4,200	30	30
西柳鎮	16	15	185	159	331	6,631	6,898	36	42
中小鎮	14	9	76	100	-	2,167	-	29	22
王石鎮	16	12	106	156	-	2,654	-	25	17
南台鎮	26	27	178	247	283	4,999	5,601	28	20
甘泉鎮	21	10	75	102	-	1,935	-	26	19
大屯鎮	14	15	87	112	136	2,539	2,100	29	23
騰鰲鎮	17	19	165	245	311	5,051	5,340	31	21
新台子鎮	9	10	92	113	-	2,176	-	24	19
東四方台鎮	12	7	60	87	-	1,523	-	25	18
耿庄鎮	20	21	147	216	-	3,578	-	24	17
東四鎮	15	15	101	107	-	2,779	-	28	26
牛庄鎮	13	11	104	154	154	4,084	4,084	39	27
西四鎮	15	13	103	119	-	2,681	-	26	23
望台鎮	18	13	92	106	-	2,194	-	24	21
温香鎮	19	23	163	253	328	4,829	4,324	30	19
高柁鎮	9	10	87	118	176	2,631	2,225	30	22
合計	454	399	2,992	3,942	-	83,055	-	平均28	平均21

出所：海城市教育局提供資料ならびにヒアリングにより調査団作成

中国では各学校について1類～3類（1類が最もよい）の分類を行っているが、この結果が上述の実態をよく顕している。海城市では、小学校447校（市区部の小学校も含む）のうち約20%にあたる90校が2類に、約10%にあたる44校が3類に分類されている³。表8-3に各鎮における2類、3類小学校数を示すが、やはり経済レベル下位鎮にて3類に分類される小学校数が多い。特

³ 分類は、1) 実験室設備、2) 図書館、3) 衛生施設、4) 体育施設、5) 普通教室設備、6) 音楽教室設備、7) 美術関連設備、の各基準をもとに決定される。

に孤山、岔溝等が属する東南部山地地域、温香、高柁等が属する西北部沿河地域においてその数が多くなっている。また、馬風、英落、南台、大屯、騰鰲など経済レベル上位鎮にも3類小学校は存在する。これは富裕鎮と言えど、小学校の運営・管理は村レベルで行われているためであり、市・鎮における教育財政に係る再分配機能の欠如がこのような現象を引き起こしている。海城市教育局では、今後3～5年以内に2類小学校は1類に、3類小学校は2類にするとの目標を掲げているが、単に各鎮・村の経済発展による教育投資増加による目標達成を見込んでいるものであり、市としては実現に向けての具体策は特に講じていない。鎮政府による各小学校への支援は物質的なもの（机、教材等）に限られており、また経済レベルが低い村の財政収入が急増する可能性は低いことから、同目標の達成は困難であると思われる。

表 8-3 海城市各鎮における2類、3類小学校数

鎮名	2類小学校数	鎮名	3類小学校数
孤山満族鎮	6	孤山満族鎮	3
岔溝鎮	4	岔溝鎮	2
接文鎮	2	接文鎮	3
析木鎮	4	析木鎮	3
馬風鎮	7	馬風鎮	4
什司県鎮	4	什司県鎮	2
牌楼鎮	2	牌楼鎮	0
八里鎮	3	八里鎮	0
毛祁鎮	2	毛祁鎮	0
英落鎮	3	英落鎮	2
感王鎮	2	感王鎮	0
西柳鎮	0	西柳鎮	0
中小鎮	0	中小鎮	0
王石鎮	2	王石鎮	1
南台鎮	5	南台鎮	2
甘泉鎮	2	甘泉鎮	1
大屯鎮	3	大屯鎮	2
騰鰲鎮	4	騰鰲鎮	2
新台子鎮	4	新台子鎮	2
東四方台鎮	1	東四方台鎮	0
耿庄鎮	7	耿庄鎮	3
東四鎮	2	東四鎮	0
牛庄鎮	3	牛庄鎮	0
西四鎮	3	西四鎮	3
望台鎮	3	望台鎮	2
温香鎮	8	温香鎮	4
高柁鎮	3	高柁鎮	2
合計	89	合計	43

注：市区部の小学校は除く

出所：海城市教育局提供資料より調査団作成

教員の質に関しては、各鎮におけるヒアリングでは特に問題はないとのことであった。基本的には海城市政府が中等専門学校卒業以上の人材を採用し各鎮に配分、さらに鎮が各村に配置するシステムとなっているが、実際には市が採用する教員の質には満足できず、鎮独自で教員を採用しているというケースもみられた。配属された教員のローテーション・システムは一部の鎮で実施導入済

みあるいは計画中であるが、まだ一般化されておらず、鎮内における教員の質の平等化の実現にはまだほど遠いのが実状である。また、給与金額は市の規定により支払われるものの、福利については各村により異なっており、教員の教育への取組みに対するインセンティブという面でも平等性には欠けている。

(2) 初級中学

初級中学の運営・管理は各鎮政府の管轄となっている。各鎮には各々少なくとも1つの初級中学があり、比較的面積の広い馬風、英落、温香や人口の多い感王、南台、騰鰲には2校以上の初級中学が配備されている(表8-4参照)⁴。初級中学の場合、自宅からの通学が一般的ではあるが、通学距離が遠い生徒を対象に学校併設の寄宿舎が設けられている初級中学も多くある。鎮の教育投資

表 8-4 海城市各鎮の初級中学校データ(1999年12月15日現在)

鎮名	クラス数	教員数	教員数 (ヒアリング)	生徒数	生徒数 (ヒアリング)	1クラス当り 生徒数	1教員当り 生徒数	卒業率 (ヒアリング)
孤山満族鎮	18	43	75	546	600	30	13	98%
岔溝鎮	18	46	60	629	2,000	35	14	80%
接文鎮	18	55	-	634	-	35	12	-
析木鎮	23	89	87	869	870	38	10	-
馬風鎮*	24	70	92	877	924	37	13	70%
什司鎮	10	37	37	369	369	37	10	-
牌楼鎮	24	75	105	1,029	1,100	43	14	-
八里鎮	30	82	-	1,300	-	43	16	-
毛祁鎮	18	55	-	613	-	34	11	-
英落鎮*	36	90	126	1,212	1,379	34	13	70%
感王鎮*	36	93	106	1,521	1,257	42	16	-
西柳鎮	30	83	117	1,681	1,520	56	20	90%
中小鎮	18	45	-	766	-	43	17	-
王石鎮	20	62	-	716	-	36	12	-
南台鎮*	40	127	139	1,268	1,658	32	10	100%
甘泉鎮	18	50	-	661	-	37	13	-
大屯鎮*	24	68	100	952	1,030	40	14	100%
騰鰲鎮*	44	148	148	1,674	1,603	38	11	-
新台子鎮	14	35	-	518	-	37	15	-
東四方台鎮	13	45	-	485	-	37	11	-
耿庄鎮	28	82	-	1,028	-	37	13	-
東四鎮	24	57	-	817	-	34	14	-
牛庄鎮	32	90	90	1,458	1,458	46	16	-
西四鎮	28	70	-	1,042	-	37	15	-
望台鎮	18	60	-	757	-	42	13	-
温香鎮*	36	95	123	1,453	1,400	40	15	75%
高柁鎮	18	42	56	688	650	38	16	60%
合計	660	1,894	-	25,563	-	平均39	平均13	-

*は学校数が2校以上の鎮(英落鎮、騰鰲鎮は3校)

出所:海城市教育局提供資料ならびにヒアリングにより調査団作成

⁴ 大屯にも2つの初級中学があるが、1校(育英中学)は村立(英不落村)であり特殊なケースであると言える。英不落村にはビール、飲料、製薬などの郷鎮企業が多く存在し経済的に豊かであることから村立学校の設立が可能となった。

の多くは初級中学の整備に向けられるため、それら施設・整備面に関しては鎮間にて多少差はあるものの、小学校のように大きな格差はない。事実、表 8-5 に示すように、3 類に分類される初級中学校はなく、10 校が 2 類に分類されているにすぎない。海城市教育局は 3 年以内にこれら 2 類初級中学校をすべて 1 類にするとの目標を掲げているが、10 校のうち多数が貧困鎮（孤山、析木、接文、什司県、高柁）に立地する初級中学校であることから、目標の実現に向けては市政府の資金援助、あるいは市・鎮の教育財政システムの改革が必要となろう。

また、生徒数の多い鎮においては 1 クラスあたりの生徒数が多くなりすぎている鎮もあり、改善を要する。特に市外からの流入者が多い西柳鎮においては 1 クラスの平均生徒数が 56 人となっており、校舎の増築、教師の増員等が望まれる⁵。

表 8-5 海城市各鎮初級中学校の分類

水準	中学校名
一類	二類以外の中学すべて
二類	孤山、析木、接文、什司県、高柁、英落一中、英落二中、毛祁、馬風二中、甘泉

出所：海城市教育局ヒアリングにより調査団作成

表 8-1 に示した通り、海城市全体でみると初級中学校への入学率はほぼ 100%に達成しつつあるが、中途退学者は市全体でも約 20%いると言われている。市区部や経済レベル上位鎮では卒業率は高いものの、貧困鎮においては中途退学者がかなり多いようである。各鎮政府でのヒアリングでもこれを裏付ける回答を得ており、経済レベルの高い大屯や騰鰲における卒業率は 100%である一方、経済レベルの低い温香、高柁における卒業率はそれぞれ 75%と 60%ということであった（表 8-4 参照）。中途退学の理由は、1）貧困（費用がかかる）、2）学業不振あるいは学業への興味喪失、3）卒業後の就職難（在学中に就職が見つかり退学しその職につく）、4）家事労働手伝い（農業等）、5）通学距離の問題、などが挙げられる。各鎮政府はこれら対策として、奨学金制度の開設、寄宿舎の整備、学校・地域間コミュニケーションの充実などを行っているが、根本的解決には至っていない。

初級中学校卒業生の進路については表 8-6 に示す通りである。全鎮の平均値でみると、高級中学への進学者が 22%、中等専門学校への進学者が 7%、職業学校への進学者が 16%、就職者が 54%となっており、上位学校進学者と就職者の割合がほぼ 50%ずつとなっている。しかし鎮別にみると、牌楼、西柳、騰鰲など経済レベル上位鎮では上位学校への進学者数の割合が 70%近いのに対し、孤山、岔溝、西四などの経済レベル下位鎮では就職者数の割合が約 70%となっている。

一方、高級中学への進学率だけをみると、牌楼鎮における進学率が高いことを除き、各鎮においてそれほど大きな差異はない。経済レベル下位鎮でやや低い傾向が見られるもののそれほど顕著なものではない。これは富裕鎮においては就職先を見つけることが比較的容易であることから、高校進学よりも就職を選択する生徒が多いことが要因であると考えられる（図 8-1 参照）。

⁵ 財源的には余裕のある鎮であり、改善は比較的容易に実施できるであろう。

表 8-6 鎮別初級中学卒業生の進路（1999 年実績）

鎮名	中学卒業 者数	高校入学 者数	(%)	中等専門学 校入学者数	(%)	職業学校 入学者数	(%)	就職者数	(%)
孤山満族鎮	193	31	(16%)	18	(9%)	12	(6%)	132	(68%)
岔溝鎮	164	26	(16%)	12	(7%)	13	(8%)	113	(69%)
接文鎮	196	35	(18%)	19	(10%)	21	(11%)	125	(64%)
析木鎮	258	62	(24%)	17	(7%)	27	(10%)	152	(59%)
馬風鎮	231	41	(18%)	15	(6%)	23	(10%)	152	(66%)
什司鎮	96	28	(29%)	12	(13%)	15	(16%)	41	(43%)
牌樓鎮	260	135	(52%)	16	(6%)	28	(11%)	81	(31%)
八里鎮	299	59	(20%)	12	(4%)	22	(7%)	196	(66%)
毛祁鎮	134	26	(19%)	15	(11%)	18	(13%)	75	(56%)
英落鎮	345	95	(28%)	22	(6%)	44	(13%)	184	(53%)
感王鎮	375	72	(19%)	31	(8%)	47	(13%)	225	(60%)
西柳鎮	373	86	(23%)	28	(8%)	142	(38%)	117	(31%)
中小鎮	235	33	(14%)	12	(5%)	89	(38%)	101	(43%)
王石鎮	205	34	(17%)	16	(8%)	27	(13%)	128	(62%)
南台鎮	384	94	(24%)	32	(8%)	49	(13%)	209	(54%)
甘泉鎮	176	35	(20%)	16	(9%)	38	(22%)	97	(55%)
大屯鎮	308	40	(13%)	20	(6%)	54	(18%)	194	(63%)
騰鰲鎮	438	134	(31%)	28	(6%)	111	(25%)	165	(38%)
新台子鎮	144	40	(28%)	14	(10%)	17	(12%)	73	(51%)
東四方台鎮	125	30	(24%)	14	(11%)	11	(9%)	70	(56%)
耿庄鎮	291	55	(19%)	22	(8%)	32	(11%)	182	(63%)
東四鎮	269	43	(16%)	17	(6%)	82	(30%)	127	(47%)
牛庄鎮	392	124	(32%)	36	(9%)	26	(7%)	206	(53%)
西四鎮	301	44	(15%)	18	(6%)	34	(11%)	205	(68%)
望台鎮	208	42	(20%)	16	(8%)	26	(13%)	124	(60%)
温香鎮	315	47	(15%)	26	(8%)	46	(15%)	196	(62%)
高柁鎮	151	22	(15%)	6	(4%)	57	(38%)	66	(44%)
合 計	6866	1513	(22%)	510	(7%)	1111	(16%)	3736	(54%)

出所：海城市教育局提供資料より調査団作成

初級中学校の教員についても海城市政府が大学専科（日本の短大に相当、鞍山師範学校卒が多い）以上の人材を採用し、各鎮に配属するシステムとなっている。外国語や美術など特殊科目において国の規定レベルに達していない教員も僅かながら存在するが、教員の質は年々向上しつつあるとの意見が多く聞かれた。しかし、教員は出身鎮へ配属されるケースがほとんどであり、経済レベル下位鎮においては師範学校へ進学する生徒数が少ないことから、優秀な教員が貧困鎮へ配置される確率はやや低い⁶。

⁶ 市政府としては教員試験結果上位者を貧困鎮に配属させるなど、教員の質の平等化に努めている（1998年より実施）。

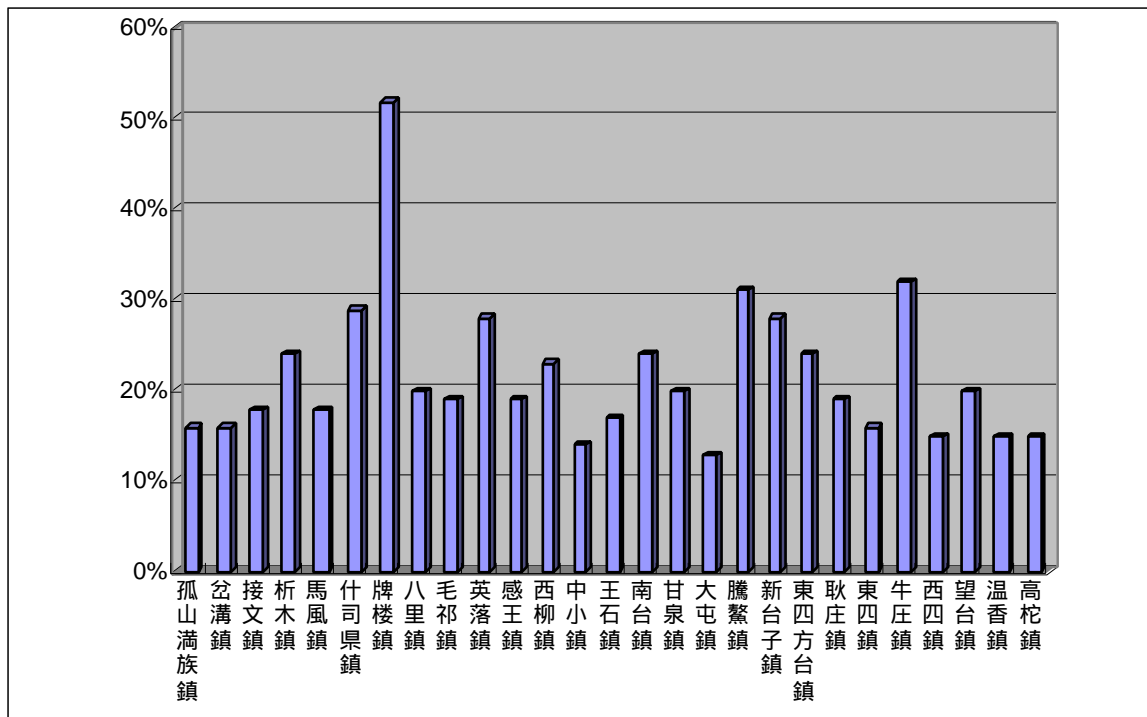


図 8-1 各鎮初級中学校卒業生の高級中学への進学率 (1999 年実績)

(3) 高級中学

先に述べた通り、海城市においては初級中学校の卒業生のうち 22%が高級中学校へ進学する。海城市内には合計 7 校 (私立 1 校) の高級中学校 (3 年間) があり、私立を除きすべて海城市が運営・管理している。配置は市区に 4 校 (海城高級中学、海城 3 中、同沢高級中学、同済高校 (私立))、鎮に 3 校 (牛庄高級中学、析木高級中学、騰鰲高級中学) となっている。海城高級中学を除く市立高校 5 校については基本的には学区制がしかれており、各学校の指定学区は表 8-7、図 8-2 に示す通りである。しかし、施設、教員の質、大学進学率により高校間の入学難易度や人気異なるため、入学金や授業料を多く支払うことにより、学区外在住者でも入学、越境通学が可能であり、事実そのような生徒も存在する。海城高級中学に関しては学区制はなく、高級中学入学共通試験結果の上位 360 名が入学できる (授業料負担は年間 100 元)。また同共通試験成績上位者で授業料を自己負担 (年間 5,000 元) できる者も入学を許可される (150~200 名)。各校には併設の寄宿舎があり、大部分の生徒は寄宿舎に入っている。

表 8-7 海城市管轄高級中学の指定学区

高校名	指定校区
海城高級中学	共通試験の上位360名 + それに次ぐ成績上位者で授業料自己負担できる者 (150 200名) *
海城三中	八里、毛祁、英落、感王、西柳、大屯、甘泉、駿軍管理区、鉄道西部
同沢高級中学	馬風、什司鎮、王石、南台、鉄道東部
牛庄高級中学	牛庄、東四、西四、温香、中小、望台
析木高級中学	析木、岔溝、接文、孤山、馬風、牌樓
騰鰲高級中学	騰鰲、新台子、東四方台、耿庄、高柁

* 上位360名は授業料負担は年間100元、自己負担者の費用は年間5,000元
出所：海城市教育局ヒアリングにより調査団作成

各高級中学校の施設・設備等については、市区に位置する3校（海城高級中学、海城三中、同沢高級中学）が充実しているようである。表8-8に各高級中学校の分類を示すが、市区内3校は1類に分類されているものの、鎮に位置する牛庄、騰鰲高級中学は2類に、また析木高級中学は3類に分離されている。設備・設備内容だけで教育の質が決定されるわけではないが、この現状は都市部と農村部との教育格差を生む要因になっていると言える。また、経済レベル上位鎮の指定校は市区に位置する3校、経済レベル下位鎮の多くの指定校は鎮に位置する3校とされており、教育の鎮間格差を引き起こす要因にもなっている。これら格差の解消に向けての取り組みは一刻も早く行うべきであろう。

また、義務教育における鎮間の教育レベルの格差が、海城高級中学の出身鎮別学生数に現れている（表8-9参照）。図8-1でも示した通り、高級中学校への進学率は牌楼鎮を除き各鎮とも大きな差異はない。しかし、海城市のトップ進学校である海城高級中学への進学者数を見ると、牌楼、西柳、南台、感王、騰鰲、八里など経済レベル上位鎮からの進学者数が多い。鎮内における進学志望者の多数あるいは授業料の自己負担が可能な生徒の割合にもよるが、やはり義務教育における教育レベルの差異がその根本にあると思われる。

表8-8 海城市各高級中学校の分類

水準	高級中学校名
一類	海城高級中学、同沢高級中学、海城三中
二類	牛庄高級中学、騰鰲高級中学、同濟高級中学（私立）
三類	析木高級中学

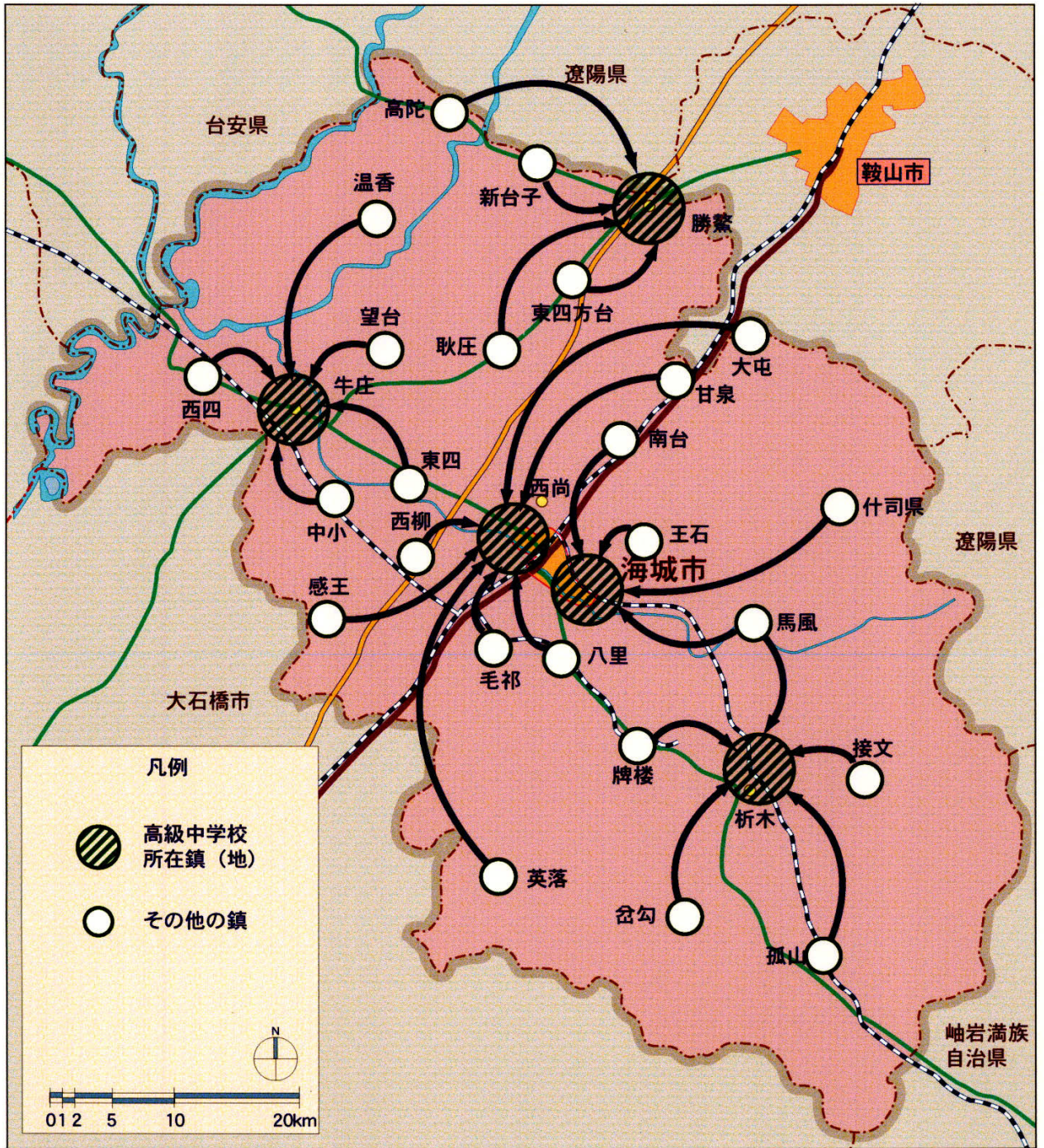
出所：海城市教育局ヒアリングにより調査団作成

表8-9 出身鎮別海城高級中学校学生数（1999年）

	出身鎮名	学生数*	総数に占める割合(%)		出身鎮名	学生数*	総数に占める割合(%)
1	海州管理区	108	8.3%	17	西四鎮	32	2.5%
2	牌楼鎮	85	6.6%	18	望台鎮	32	2.5%
3	西柳鎮	84	6.5%	19	響堂管理区	31	2.4%
4	鞍山市	83	6.4%	20	東四鎮	29	2.2%
5	南台鎮	80	6.2%	21	析木鎮	26	2.0%
6	感王鎮	77	6.0%	22	甘泉鎮	26	2.0%
7	騰鰲鎮	55	4.3%	23	開發区	25	1.9%
8	八里鎮	52	4.0%	24	馬風鎮	23	1.8%
9	牛庄鎮	52	4.0%	25	新台子鎮	21	1.6%
10	耿庄鎮	44	3.4%	26	東四方台鎮	21	1.6%
11	温香鎮	44	3.4%	27	孤山滿族鎮	15	1.2%
12	英落鎮	42	3.2%	28	接文鎮	14	1.1%
13	中小鎮	38	2.9%	29	高柁鎮	13	1.0%
14	大屯鎮	37	2.9%	30	岔溝鎮	12	0.9%
15	駿軍管理区	36	2.8%	31	毛祁鎮	12	0.9%
16	王石鎮	34	2.6%	32	什司鎮	11	0.9%
					合計	1,294	100.0%

*寄宿生徒数のみ（学生総数は1,700人）

出所：海城市教育局提供資料より調査団作成



出所：海城市教育局提供資料より調査団作成

図 8-2 海城市高級中学校の立地と指定学区

中国の国策として大学入学者数の枠が拡大されていることから、海城市でも高級中学校学生数の増加を見込んでおり、2003年に西柳鎮に高級中学校を新設する計画がある。財源は市が3分の1を負担し、残る3分の2は指定学区ともなる周辺鎮（八里、毛祁、感王、西柳）が負担する計画であるが、指定学区が富裕鎮であることから、鎮間のさらなる教育レベルの格差拡大につながる恐れもある。市政府としては、まずは既存の鎮立地高級中学校の整備を優先的に進めるべきであろう。

海城市教育局によると、海城市における高級中学校の卒業生は毎年平均2,400～2,500人であり、そのうち大学進学者が約半数の1,200人を占め、残る半数は多数が海城市内にて就職する。大学は遼寧省内（大連、瀋陽、錦州等）での進学が多く、卒業生の80%が海城へ戻り、残り20%は大都市にて就職するとのことである。5年前ほどまでは大学生が海城へ戻ることはほとんどなかったが、最近では地元に戻る傾向にある。しかし、海城市における大学新卒者の吸収能力も限界に近いとのことである。

（4）鎮立技術学校・クラス

海城市では、中等専門学校を始め様々な職業技術教育学校があり、その詳細については第7章で述べた通りである。ここでは鎮立の技術学校・クラスについてのみ述べる。

各鎮には鎮が運営・管理する技術学校もしくは技術クラス（初級中学校に併設）がある。各鎮により開設するクラスは異なるが、主なクラスとしては、裁縫、自動車運転、コンピューター、経理、農業（果樹栽培、農業機械、畜産等）、家電修理、美容・理容などがある。技術学校として独立した建物を有する鎮およびその内容については、表8-10に示す通りである。表に記載されている以外の鎮については初級中学校に併設された形で設置されている。

初級中学の3年次に入学し2年間で終了するのが通常であるが、各鎮によってシステムは異なっており、初級中学卒業後に入学し1年間で終了とする鎮もある。クラスは市教育局の指導で設置され、入学は鎮内の学生に限られたものではなく、他鎮からの入学も可能となっている。技術学校・クラスを修了した学生の大部分は各鎮にて就職する（農業、商売等の家業を継ぐ者も多い）が、裁縫クラス修了者の中には大連や錦州の服飾加工工場へ就職するケース（英落鎮）、果樹コース修了者の中には瀋陽農業大学に進学するケース（馬風鎮）などもある。これら鎮立の技術学校・クラスの役割・位置づけについては、やや中途半端な感も否めない。各鎮、特に貧困鎮においては教育財政が圧迫されていることもあり、今後は鎮間の協力・調整により効率的な運営を図っていく必要がある（現在でも鎮間の移動が可能であり、実現性は高いと思われる）⁷。

⁷ 独立した校舎を持つ技術学校については統廃合を行い、周辺鎮による共同運営・管理を行うという海城市の計画もある。

表 8-10 鎮立技術学校の概要（独立した建物を有するもののみ）

学校名	運営主体	教師数	学生数	主なコース
1) 西柳	西柳鎮	31	213	裁縫、経理、家電修理、コンピューター
2) 牛庄	牛庄鎮	28	301	コンピューター、家電修理、服飾裁断、木材加工
3) 騰鰲	騰鰲鎮	27	500	農林家畜、木材加工、コンピューター、裁縫、等
4) 馬風*	馬風鎮	7	120	果樹、裁縫、経理
5) 高陀	高陀鎮	11	165	自動車運転、裁縫、音楽、ガイド
6) 望台	望台鎮	7	140	調理、裁縫
7) 英落	英落鎮	8	150	裁縫、農業、果樹、家電修理、経理

*果樹と経理については遼寧省農業放送学校と共同で設立

出所：海城市教育局および各鎮政府からのヒアリングにより調査団作成

8.1.2 教育分野の課題

教育分野に係る課題としては、やはり各レベル（小学校、初級中学校、高級中学校）における格差の解消が第一に挙げられる。前述した通り、小学校については施設・設備の村間の格差、初級中学校では鎮間教育レベルの格差（進学を希望する生徒数の多少など一概には言えないが、海城高級中学への進学率をみると、その授業内容等教育レベルに鎮間格差があると思われる）、また高級中学校については市区部立地校と鎮立地校の格差が現実問題として存在する。

義務教育（小学校、初級中学校）におけるこれら格差は、前述の「分級管理政策」に起因する。小学校・初級中学校教員の給与に関しては市がその大部分を補填しているが、学校の運営・管理に係る教育投資については、村（小学校）と鎮（初級中学校）が財政的負担を負う形になっている。従って、これら学校の運営・管理は、村あるいは鎮の財源の多少により大きな影響を受ける。市からの教育補助金（教員の給与補填分）を除く財源は、基本的に税金収入（企業、農業税・果樹特産税、等）と教育賦課金⁸により賄われている。この結果、教育投資額も経済レベル上位鎮・村と下位鎮・村とではその金額に大きな差が生じる。例えば経済レベル上位鎮である感王鎮の年間教育支出額はそれぞれ約 650～700 万円である一方、貧困鎮である高陀鎮の教育支出額は 170 万円である。共に鎮歳出額の約 50%を教育分野へ振分けているものの、絶対金額では大きな格差がある。また、多くの鎮において教育支出の割合は歳出全体の約 50%、中には 70%という鎮もあり、特に貧困鎮ではこれ以上支出金額を増やせないのも実状である。したがって貧困鎮の教育レベル向上に向けては、海城市政府からの支援が不可欠となる。

⁸ 統箋として、1) 教育基金、2) 民兵訓練、3) 計画生育、4) 優扶費（軍人とその家族に対する補助）、5) 郷村道路、の5項目に対し村民から徴収している。費用は各村により多少異なるが1人当り合計40～45元となっている。内訳は、例えば英落鎮の後英村では、教育基金21元、民兵訓練5元、計画育成7元、優扶費6元、郷村道路6元、また什司鎮の大台沟村では、教育基金20.2元、民兵訓練2.4元、計画育成3.2元、優扶費12元、郷村道路2.4元となっている。

また、同じ鎮内の村間で小学校の施設・設備で格差が生じているのは、鎮から各村への教育資金の再分配システムに問題があるためである。現状のシステムでは、納税額あるいは教育賦課金納額の割合に応じて鎮政府が各村へ教育関連基金の再分配を行っているが、現状のシステムのままで各村の経済レベルが横並びになるまで格差が緩和・解消されないことになる（経済的に余裕のある村（言い換えれば納税額が多い村）、例えば大屯鎮の英不落村では村独自で初級中学校を作ることとも可能である一方、同じ大屯鎮でも小学校の施設・設備の改善に十分な資金が得られない村もある）。税収等の再分配機能の問題については、システムそのものの見直し、あるいは小学校も鎮管轄とすることにより、格差の解消に努める必要がある。

高級中学校の格差については、市政府が析木と牛庄の両高級中学校の施設・設備の改善に向けての支出を増やすことや教員の質の向上に努めることが大前提となる。中央政府が大学入学枠を拡大していることから、指定学区制により貧困家庭の生徒の学校選択には制限がある現状下、両校のレベルを向上させ、鎮部、特に貧困鎮からの大学進学者数を増やし、偏りなく教育レベルを向上させることが必要であろう。

市区部・経済レベル上位鎮と下位鎮の間では、初級中学における中途退学者数、あるいは上位校への進学率でも格差がみられる。海城市では小学校の入卒業率に関しては市区と各鎮の格差はほとんどない。しかし、上述した通り、初級中学校の中途退学者数は多い鎮では40%にも達しており、これは大きな問題である。また、初級中学校卒業後の上位学校への進学については、初級中学卒業時に省統一の試験があり、この試験の結果と家庭の経済状況などが進学を決める大きな要因となる。市区の初級中学校でのヒアリングによると、卒業生の上位学校への進学率は98%、また前述したように西柳鎮など経済レベル上位鎮の初級中学の卒業生の上位学校への進学率は70%であるのに対し、経済レベル下位鎮からの進学率は約30~40%となっている。貧困鎮の初級中学校校長の話によると、これら進学率に格差が生じる要因として、経済レベル下位鎮における4つの課題、1) 教員の質の低さ、2) 学業不振あるいは学業への興味喪失（農作業への手伝いに時間をとられる等）、3) 高級中学・職業技術学校等の教育機関の数が少なく入学が困難、4) 農村部に立地する高級中学校の数の少なさ、が指摘された。これら4点は初級中学の中途退学の原因とも共通している面もあり、今後の対策が望まれる。教員の質も向上、均質化に関しては、鎮政府の独自採用枠の拡張、村内（小学校）・近隣鎮間（初級中学校）での教員のローテーション制度の導入、研修の充実、教員の給与・福利の充実・平等化、などを行う必要がある。

8.1.3 保健・医療分野の現状

海城市における医療施設は、市立/私立病院（2次医療施設）、鎮立中心病院（1次医療施設）、村立/私立衛生院（1次医療施設）の3種に分類される。これら医療施設の運営方法や所有形態は表8-11に示す通りである。また衛生局の下には、市立の衛生防疫センター、結核病予防所、母子保健所の事業実施機関が置かれている（表8-12参照）。これらの機関は各々の目的に応じ、鎮の衛生事務室を通じて村の学校教員、女性グループリーダーや産婆等を動員しながら農村部での具体的な保健活動を展開している。医療施設とそれらを管轄する行政単位との関係は図8-3に示す通りである。また、国家による施設基準は表8-13に示す通りである。

表 8-11 保健医療施設の機能と運営形態

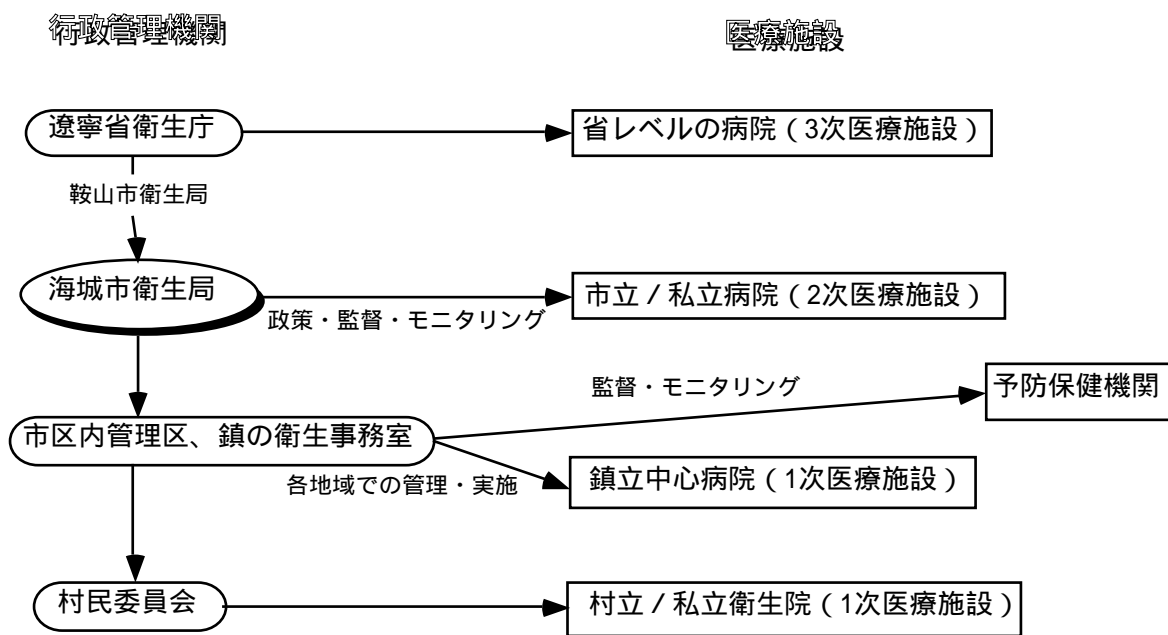
立地	保健医療施設	機能	監督機関	運営/財源
海城市市区 及び牛庄鎮 と析木鎮	病院	2次 (A/Bレベル に分類)	市衛生局	海城市の場合、市立病院も各々の独立採算がベース。運営費については市よりの補助がある。
鎮	中心病院	1次	鎮の衛生 事務室	大部分は民間が鎮からの請負という形態で運営。請負期間は鎮により異なる。
村	衛生院	1次	村	民間が村からの請負という形態で運営されている村衛生院と純粹に民間により運営されている私立衛生院の2種がある。

出所：海城市衛生局、各医療施設でのヒアリングを基に調査団作成

表 8-12 海城市の予防保健機関の活動

組織	目的/事業内容
衛生防疫站	予防保健全般：都市衛生、食品衛生、公共場所、放射線、学校保健、労働管理、科学的検査、児童への予防接種（100%達成）、伝染病対策、水に関する地方病の対策、健康教育
結核病予防所	結核対策
婦幼（母子）保健所	母子保健全般：婚前保健、児童保健、妊産婦保健、一人っ子政策関連サービス（優生保育指導）、農村部への母子保健事業の展開（産婆の養成等）

出所：各保健所でのヒアリングを基に調査団作成



出所：海城市衛生局の聞き取りを基に調査団作成

図 8-3 海城市関連保健理容行政系統と医療施設

表 8-13 各レベルの医療施設の基準（国家基準）

2 次総合病院基準（主に市区部に立地）

	基準
ベッド数	100～499床
科室設置基準	1) 臨床部門：最低、救急ステーション、内科、外科、産婦人科、小児科、眼科、耳鼻咽喉科、口腔科、皮膚科、麻酔科、伝染病科、予防保健科を設置する。そのうち眼科、耳鼻咽喉科、口腔科は合併して一つの科とし、また皮膚科は内科、外科と合併して一つの科とする。病院の近くに伝染病病院がある場合は、伝染病科は設置をしなくてもよい。 2) 医技科室：最低、薬剤科、検査科、放射線科、手術室、病理室、_液保管室（検査科と合併でもよい）、理学療法室、消毒室、カルテ室
人員	1) 0.88人以上の技術者/ベッド 2) 0.4人以上の看護婦/ベッド 3) 副主任医師以上の医師が3人以上 4) 各専門科室には主治医師以上の医師が1名以上
部屋	1) 建築面積は45m ² 以上 2) 病室面積/ベッドは5m ² 以上 3) 平均して建築面積/人は3m ² 以上

鎮中心病院（一次）の基準（析木を除く各鎮に立地）

	基準
ベッド数	19床以下
科室設置基準	1) 臨床部門：最低、救急ステーション、内科、外科、産婦人科、小児科、予防保健科を設置する。 2) 医技科室：少なくとも薬局、検査室、X線室、治療室、処置室、消毒室、情報統計室
人員	1) 5人以上。主任（主治）医師が1名以上。 2) 全職員のうち保健医療技術者は80%以上。 3) 保健医療技術者のうち予防保健担当技術者は20%以上。
部屋	1) 建築面積は45m ² 以上。 2) 病室面積/ベッドは5m ² 以上。 3) 平均して建築面積/人は3m ² 以上。
施設	入院用ベッドがない衛生院は建築面積が 300m ² 以上。ベッド 1 床を増やす毎に建築面積を20m ² 以上増加する。人口が 1 万人以下の郷村部の衛生院の建築面積は200m ² 以上。

村立 / 民間衛生院の基準（主に農村部に立地）

	基準
ベッド数	決まっていない。出産は可能。
人員	1) 医師は 1 名以上。 2) 看護婦は1～2名。 3) 保健医療技術者のうち予防保健担当技術者は20%以上。
施設	40m ² 以上 診察室、治療室、薬局の 3 室以上。

出所：海城市衛生局

(1)海城市立 / 私立病院（2次医療施設）

海城市に立地する医療施設は2次レベルのものまでである。表 8-14 に示すように、2次医療施設に相当する海城市立病院ならびに私立病院のほとんどは市区内、特に中心地である海州区に集中しており、鎮には海城市第2病院（牛庄鎮）と第3病院（析木鎮）の2つの病院があるにすぎない。市政府による全額負担では効率やサービスの向上が見込めないとして、1984年以降は公的な病院にも経営の独立採算制が導入され、部分的な補助のみを市政府より得ることとなった。海城市中心病院⁹の場合、職員給与、医療機材の維持・補修、事務経費などの事業運営費は市政府からの

⁹ 33専門科がある総合病院（西洋医学中心であるが、中医科もある）。心臓手術以外は対応可能である。患者からの診療収入は年間3,000万元。

補助であり、病院独自の事業収入を医療機材購入・施設整備など医療サービス向上に向けた投資資金としている。

表 8-14 海城市の主要病院概要

	病院名	立地	ベッド数	医師数	医療設備	科
公立	市中心病院	興海管理区	500	300	CT、X線、色超音波検査機、動態心電図、等	内科、外科、婦人科、小児科、眼科、口腔科、耳鼻咽喉科、等
	中医院	海州管理区	200	100	CT、X線、超音波、脳電図、等	漢方医科（内科、外科、婦人科、皮膚科）西洋医科（内科、外科、婦人科）
	骨傷病医院	海州管理区	100	15	X線、心電図、等	内科、外科、骨傷科、軟傷科
	市第二病院	牛庄鎮	150	50	CT、超音波、X線、等	内科、外科、婦人科、小児科、眼科、耳鼻咽喉科、口腔科、等
	市第三病院	析木鎮	100	20	CT、超音波、X線	内科、外科、婦人科、小児科、等
私立	正骨医院	海州管理区	400	137	MRI（磁気共鳴画像法機材）、CT、超音波、X線	内科、外科、骨傷科
	婦児医院	海州管理区	100	18	超音波、X線、心電図	内科、小児科、産婦人科
	広済医院	興海管理区	50	15	超音波、X線、心電図	内科、血栓病専科
	老年病医院	海州管理区	50	10	超音波、心電図	老年病科、精神科
	天心医院	海州管理区	50	5	超音波、心電図	皮膚科、老年病科
	婦産医院	海州管理区	50	4	超音波、心電図、等	産婦人科

出所：海城市衛生局提供資料より調査団作成

（2）鎮・村レベルの医療機関

市立病院がある析木鎮を除き、各鎮には鎮中心病院と呼ばれる一次医療施設が1つある（表 8-15 参照）。ベッド数や医師数、あるいは設置されている科（内科、外科、小児科、婦人科等の基本的な科はほぼ全中心病院に設置されている）は鎮によって異なるものの、いずれもレントゲン、超音波検査機、心電図等の基本設備は設置されている。しかし、鎮によって設置されている医療機器の種類・レベルや医師のレベルには格差があり、学校と同様、経済レベル上位鎮の中心病院は比較的レベルが高く、衛生面でも優れている。事実、自鎮の中心病院の医療レベルが低い鎮の住民が他鎮の中心病院へ行くケースもみられる（設置されている科により他鎮へ行くケースもあり、医療レベルが原因だとは一概には言えないが）。特に英落、感王（99年12月15日に新設開院）、南台、騰鰲は比較的大きく、医療レベルも高い中心病院を有しており、他鎮からの患者も多い。

これら鎮中心病院の運営は、その半数以上が請負制という形態により民間に委託されている（一部は売却され完全に民営化されている病院もある）。請負期間は30年や50年など長期に渡る契約が多く、民営化と言っても過言ではない。但し、管理はあくまで鎮政府が行うということになっている。請負制あるいは民営化後の経営状態は比較的良好であり、医療・医師レベル/サービスの向上によりほとんどが黒字経営となっている。尚、鎮中心病院の料金体系は市立/私立病院（2次医療施設）よりも安く設定しているとのことである¹⁰。医療レベル/サービスの向上や純利益の

¹⁰ 費用はインフルエンザ20元、自然分娩300元、盲腸700元等。

計上など、これら請負制度の導入や民営化は一見成功しているように見える。しかし、1) 簡単な病気については下位レベルの村立/私立衛生院(詳細については下記)で対応できる一方、鎮中心病院では重病は治療できない、2) 特別な技術がなくては患者が集まらない、などという鎮に立地する病院としてのジレンマも生じている。また、市衛生局でも、鎮中心病院への請負制度導入に伴う市場原理作用により医師、看護婦の患者への対応が以前よりも向上するという良い面もある一方、市衛生局職員の数が十分ではなく、民間経営の医療施設や薬剤に対する質的管理、定期的モニタリングが困難になってきている、との指摘があった。今後は鎮間の医療レベルの格差の解消とともに、鎮中心病院の役割についての再検討や管理面の強化を図っていく必要がある。

表 8-15 各鎮における医療施設の概要

鎮名	村数	人口 (1998年)	鎮中心病院 ベット数	鎮中心病院 医師数	衛生院数	1人当り ベット数	1人当り 医師数	備考
孤山満族鎮	12	24,047	32	15	18	0.0013	0.0014	
岔溝鎮	17	25,515	30	4	33	0.0012	0.0015	
接文鎮	14	23,121	40	4	15 *	0.0017	0.0008	
析木鎮	21	28,611	-	-	46	-	-	市立病院あり(海城市第3病院)
馬風鎮	23	31,184	32	6	40	0.0010	0.0015	
什司泉鎮	13	13,269	20	3	19	0.0015	0.0017	
牌楼鎮	13	24,863	30	20	38	0.0012	0.0023	鞍山市管轄病院あり(海城石炭鉱山病院)
八里鎮	21	32,877	10	4	25 *	0.0003	0.0009	
毛祁鎮	14	20,230	10	5	20 *	0.0005	0.0012	
英落鎮	26	38,686	56	30	61	0.0014	0.0024	
感王鎮	26	38,818	50	50	50	0.0013	0.0026	鎮病院を新設。99年12月15日に開院
西柳鎮	16	37,201	48	28	105	0.0013	0.0036	
中小鎮	14	22,250	30	6	17 *	0.0013	0.0010	
王石鎮	16	23,817	40	9	22 *	0.0017	0.0013	
南台鎮	26	49,595	60	64	96	0.0012	0.0032	
甘泉鎮	21	23,905	40	7	23 *	0.0017	0.0013	
大屯鎮	14	27,933	20	15	31	0.0007	0.0016	
騰鰲鎮	17	55,360	100	60	37	0.0018	0.0018	
新台子鎮	9	18,787	30	3	13 *	0.0016	0.0009	
東四方台鎮	12	16,665	20	4	16 *	0.0012	0.0012	
耿庄鎮	20	39,600	20	15	21 *	0.0005	0.0009	
東四鎮	15	24,425	20	6	17 *	0.0008	0.0009	
牛庄鎮	13	35,617	50	38	42	0.0014	0.0022	市立病院あり(海城市第2病院)
西四鎮	15	31,032	35	10	22 *	0.0011	0.0010	
望台鎮	18	25,296	30	8	24 *	0.0012	0.0013	
温香鎮	19	41,153	20	12	25	0.0005	0.0009	
高柁鎮	9	20,269	28	4	12	0.0014	0.0008	
合計	454	794,126	901	430	888	0.0011	0.0017	

注：各鎮の住民は海城市や鞍山市の病院など上位医療施設へのアクセスが自由であることから、1人当りベット数/医師数については参考値にすぎない。

*は村立衛生院数のみ、その他については民間衛生院も含む

出所：海城市衛生局ならびに各鎮ヒアリングにより調査団作成

これら鎮中心病院の下位に位置する医療施設として、各村には少なくとも 1 つの衛生院がある（表 8-15 参照）。これら衛生院は村立と民間の 2 種類があるが、ほとんどの鎮において村立衛生院も請負制により経営自体は民間に委託された形になっている¹¹。基本的に村立衛生院は、ワクチン接種、衛生宣伝活動、農村合作医療保険対象の診察実施など、海城市衛生局管轄業務の義務を負う。これら衛生院の料金体系については市の規定が設けられているが、下限 15%、上限 18%までの価格調整が認められており、価格とそれに伴うサービスにおいて衛生院間で競争がある¹²。

患者の医療施設の選択は自由であり、受診行動は病気の重度により、村立 / 民間衛生院 鎮中心病院 医療レベルが上位にある他鎮中心病院、海城市立 / 私立病院、鞍山市管轄病院という流れになっている。各医療施設レベルごとにその住分けはできているが、経済レベルの低い鎮の住民もより良い治療への欲求は高く、衛生院や鎮中心病院ではなく直接に市立 / 私立の病院にて受診つけるケースも多い。

（3）農村合作医療保険制度の導入

現在、中国では農村部への医療保険制度の完全導入の前段階として、モデル村を選定して農村合作医療保険制度を試みている。海城市の各鎮においても一部の経済レベル下位鎮（村民に金銭的負担が生じることから導入には消極的）を除くほとんどの鎮でモデル村を選定し試験的に導入している。各鎮における同制度導入の現状については表 8-16 に示す通りである。出資については市・鎮・村の各政府から支援があり、これに個人出資分を加えた形が基本である。1 人あたりの年間出資額は、市が 1 元、鎮が 2 元、村 5 元、個人が 20 元というパターンが多いが、中には英落鎮のように鎮と村だけで出資し個人負担を課さないケースもある。加入率は 70～80%の村が多いが、村レベルでは人口が少ないことから担保される資金も小額となっている。従ってサービスの範囲にも限界があり、鎮により異なるものの診察料金は免除で薬・注射については実費負担というケースが多くなっている¹³。

同制度の導入に際しては、重い経済的負担を課せられている農民にさらなる負担がかかることになる。農民の間では医師にかかる前に出費が必要となる同制度についての理解度がまだまだ低い。従って、比較的経済レベルが高いことで選定されたモデル村から一般村への普及には時間がかかると思われる。また、1996 年以前にも同様の制度を導入して失敗した経緯があり、普及に向けてはその信用回復というハードルを越えなければならず、モデル村での成功が絶対条件となる。

¹¹ 感王鎮では、村立衛生院の経営資金は各村が出資している。

¹² 料金は薬の入手方法等により差をつけることが可能とのこと。

¹³ 点滴サービス（消炎で 20 元～100 元程度）以上が対象であり、かぜの薬程度では使用できない、また、どの医療施設にも使用できるが、治療費の自己立替がまず必要で、後に払い戻しを受ける方法となっている、などの制約がある。

表 8-16 海城市各鎮における農村合作医療保険導入状況（訪問鎮のみ）

鎮名	農村合作医療保険等の現状
孤山満族鎮	・農村合作医療保険については鎮政府としてはまだ機が熟していないと考えており時期尚早と思う（理解不足、経済的負担等の問題）。近い将来やりたい。
岔溝鎮	・農村合作医療保険については今年の秋から2つの村（下歴村と柳樹村）で試験的に行っている。住民の利益につながる、市・鎮・村からも援助があるなど、成功すると思っている。村民からはいろいろと相談があるが、理解はある。
析木鎮	・農村合作医療保険は5村（竜鳳峪村、析木村、東三家村、半角峪、連到峪村）、竜鳳峪村は99年6月開始、その他は11月より開始（竜鳳峪村で評判がよかったことから4村でも開始）。各村80%以上が加入しており、5村で約8,000人が加入。 ・出資は市1元、鎮2元、村5元、個人14 15元/年負担（村により異なる）。診察料は無料で、薬、注射は病院の仕入れ価格を支払う
馬風鎮	・農村合作医療保険は3村で99年11月より開始。経済レベルの上中下でやっている（石門村、楊馬村、前馬村）。市1元/年/人、鎮2元、村5元、個人20元/年をそれぞれ出資し、加入率70%で運営している。市の規定では60%以上で運営となっているとのこと。医療費の30 40%を支援するシステムになっている。今後普及させていきたい。
什司鎮	・農村合作医療保険は2村（東腰村、大溝村）でやっている。村民の70%が加入（加入は自由。特に加入者比率に関する規定はなく、一定額に達した時点でやる）。市1元/年/人、鎮2元、村5元、個人20元/年 ・診察は無料で薬代は全額負担というシステム ・加入者が400人としても全額で1万円程度であり、重病者が2人ほどで使い切ってしまうような金額である。よって診察は無料で薬は全額負担という形をとっている。 ・経済的理由から広がるには時間がかかる。
牌樓鎮	・農村合作医療保険は本年より2つの村で開始。2通りの方法で実施（1. 市、鎮、村、個人で資金を出し合う、2. 豊かな村独自でやる）、評判はいい。 ・同保険制度については96年以前にもあったが破綻した。一度失敗した制度を再度実施していくには時間がかかる（信用問題、資金問題）。そろそろ悪いイメージが消えつつあり、再度実行するにはいい機会だと思う。 ・企業保険については不明 ・学生の人身保険は90%が加入（10%は貧困のため入れない） 100%にするよう努力している。
英落鎮	・農村合作医療保険は99年10月から1村で開始。鎮と村が支払い、個人負担はなし（マグネシア工場がある村であり、豊か）。参加は自由で50%以上の加入なら回るとのこと。当然のことながら評判はいいが、他村では個人負担も必要となることから、システムの理解に時間がかかると思われる。 ・学生の人身保険は100% ・企業保険は99年から開始し、まだ実情はわからない。
感王鎮	・農村合作医療保険は99年11月27日から石橋子村（人口1,300、加入率70%、経済レベル高い）で実施。出資は市1元、鎮2元、村5元、個人は12、15、20元（個人により異なる）/年。診察料は無料で注射、薬は有料。
西柳鎮	・農村合作医療保険は99年2月から河樹村、公懷村で開始、拡張したいが理解を得るのに時間がかかる。 ・学生の人身保険は100%加入
中小鎮	・農村合作医療保険は大西村と朱家村で実施。2村選定の理由は、1）一定の経済基盤がある、2）村幹部の認識が高い、3）村民の積極性など。出資は市1元、鎮5元、村5元、個人30元/年。朱家村では80%が加入している。
南台鎮	・医療保険はまだ普及していない。企業が持つ保険は中国全体と同じ ・農家に関しては鎮、村、個人で加入。 ・現在農村合作医療保険を開始（1999年春より）し、交界台村、草場村、二台村で試験的に行っている。評判はよく、今後は他村でも実施していく計画。
大屯鎮	・農業合作医療保険については今年市から許可が下り、王家村で試験的に実施している。医者にかかる前にお金を支払う必要があることから、農民の理解を得るには時間がかかる。今の段階では不人気。成功すれば他鎮に拡大する。
騰鰲鎮	・農村合作医療保険については23村のうち2つ（東山村、学管村）でやろうとしている。 ・2つの村は規模が小さく（500人位）失敗しても影響が少ないのが選定理由。 ・企業職員養老保険加入者は約30%（鎮政府が指導） ・事業体（行政関連）保険加入者は100%
牛庄鎮	・農村合作医療保険については市から導入の命令が出ており、西山村、二村、東園村、西崗村で試験的にやっている。システムについて農民がよく知らないため普及には時間がかかるであろう（治療を受ける前にお金を払う等）。将来的には普及していきたい。
温香鎮	・農村合作医療保険はまだ実施していない（来年実施の予定）。資金が不足しており市政府からの援助が必要
高柁鎮	・農村合作医療保険については3村（張房村、桑樹村、上坎村）にて試験的に行っている。システムの理解に時間がかかっている。

出所：各鎮政府ヒアリングより調査団作成

8.1.4 保健・医療分野の課題

住民が上位レベルの医療施設のアクセスの自由を有している海城市においては、患者が経済的な問題を抱えていなければ、市区部・鎮部の医療レベルの格差はそれほど深刻な問題ではないように思われる。しかし実際はどうであろうか。表 8-17 に市区部と各鎮における死亡率を示す。海城市管轄病院が多く立地する市区部や、医療レベルの高い病院が多い鞍山市に近い騰鰲鎮の死亡率は低い一方、他鎮においては 6~7%と高い死亡率となっている。各鎮の人口構成等に関するデータが入手できないため一概には言えないが、これは、緊急時における身近な医療施設の医療レベルの格差も一因であると考えられる。

表 8-17 海城市区・各鎮における死亡率（1997、98 年）

（単位：％）

鎮・管理区名	死亡率（1997年）	死亡率（1998年）
市区平均	3.64	3.37
興海管理区	3.64	3.21
海州管理区	3.03	2.43
響堂管理区	4.74	5.74
駿軍管理区	6.52	3.50
経済開発区	3.22	3.19
孤山満族鎮	8.05	6.78
岔溝鎮	8.16	11.64
接文鎮	8.33	7.48
析木鎮	8.14	7.41
馬風鎮	8.26	7.76
什司泉鎮	7.60	7.39
牌樓鎮	8.06	6.44
八里鎮	6.51	7.66
毛祁鎮	7.39	7.66
英落鎮	6.89	7.50
感王鎮	7.15	6.44
西柳鎮	5.83	6.56
中小鎮	7.00	5.93
王石鎮	7.33	7.64
南台鎮	6.24	6.39
甘泉鎮	7.03	7.78
大屯鎮	13.75	7.73
騰鰲鎮	1.40	1.39
新台子鎮	6.98	6.71
東四方台鎮	8.22	6.36
耿庄鎮	8.21	7.40
東四鎮	7.05	6.31
牛庄鎮	6.45	6.88
西四鎮	7.07	6.35
望台鎮	7.63	7.59
温香鎮	5.07	6.15
高柁鎮	6.53	6.86
全市平均	6.09	5.84

出所：「海城市領導幹部統計手本 1998、99年版」より抜粋

鎮中心病院の医療レベルは最低限の基準には到達しているものの、特に経済レベル下位鎮においてはまだまだ向上させる必要がある。また、住民から身近な医療施設の医療レベルの向上や高度な医療サービスへの要求が高まっているにもかかわらず、その要求水準に追いついていないのが現状である。交通の便が悪い農村部では、緊急時のアクセスとして救急車の完備も必要となろうが、経済レベルが低い鎮の中心病院では、その配備も遅れている。まずは各鎮の中心病院の医療レベルの向上を図り、鎮部全体のレベルアップにより市区部との格差を解消するとともに、牛庄鎮、あるいは柞木鎮に立地する市立病院の医療・医師レベルをさらに向上させ、周辺鎮へのサービス波及効果を高める必要がある。経済レベル下位鎮においては教育同様、その財源に限りがあることから市政府からの援助、あるいは既存の医療関連補助金の分配システムの見直しを図る必要もあろう。

また、鎮中心病院や鎮政府でのヒアリングでは、住民の医療に対する欲求は高度化してきており、村立／民間衛生院、あるいは鎮立中心病院を利用せず直接海城市や鞍山市管轄の病院へ行くバイパス現象が盛んに起こっている状況が繰り返し指摘された。このような現象を最低限に押さえ、健全な経営体制を維持するためにも鎮・村医療施設のレベル向上は不可欠である。

保健衛生（予防、健康促進）の分野では、特に村レベルで、母子保健などの実践的活動に関わる職員の技術的な資質が低く、認識が十分な管理官を養成できていないようである。市衛生局では、高学歴者を母子保健向けの人材として育成し、スタッフの資質水準を向上させたいとの意向を持っているが、同時に住民の生活習慣（衛生面において）や健康や保健に対する観念や認識を向上させる必要がある。

農村合作医療保険の導入については、その普及に課題が残る。村レベル、特に経済レベルが低い村では村民の医療費負担能力が低いことから医療サービスを敢えて受けないケースもあり、同医療保険制度の導入によりこのような現状を打開することは非常に重要である。現在試験的に実施されているケースでの出資配分では農民の個人負担が重いと思われる。経済レベルの高い村ではこの負担レベルでの普及も可能であろうが、一般レベルあるいは貧困レベルの村では、市・鎮・村政府による支援の割合を高め、農民の負担額を低減しないことには普及の早期実現は難しいかもしれない。また、経済レベル下位鎮である孤山や温香では試験的導入も実施されていない状況であるが、市政府の主導・資金援助により、これら鎮においても導入を進めていく必要があろう。

8.1.5 社会福祉の現況と課題

（1）社会福祉施設

海城市には、現在各鎮に1つと市区部に3つ（興海管理区、響堂管理区、駿軍管理区）の計30ヶ所の養老院（高齢者向けの施設）があり、海城市の高齢者総数1,890人のうち1,053名が入所している。各鎮における養老院にかかる詳細は表8-18に示す通りである。養老院は鎮政府による運営・管理となっており、その規模・設備内容等は鎮により異なる。入所者本人の費用負担はなく、入所者の出身村が年間一定額を負担し（鎮により金額は異なる）、不足分を鎮政府が支援するという形態が多いが、この費用負担体系の問題からか、入所者数が施設の収容能力に達している鎮はほとんどないのが現状である。

表 8-18 海城市各鎮における社会福祉施設等の概況（訪問鎮のみ）

鎮名	社会福祉施設等
孤山満族鎮	<ul style="list-style-type: none"> ・養老院1つ（民生局によるとレベルは海城市で下位）。収容能力は50人で現在の入所者は34人。入所に際しては特に規定はなく、各村の認定者が入所している。暖房設備なし（火鉢使用）、2F建て、食レベルは鎮一般民と同レベルとのこと。娯楽施設等不足しているが、現在は資金不足で改善できない状況にある。 ・各村から1-2名が入所しており、費用は村が負担している。 ・民営化は将来の経済発展により可能性なきにしもあらずだが、現状では難しい。 ・今後高齢化進む、また一人っ子政策により介護の負担が増えることから福祉施設は拡充したい。
岔溝鎮	<ul style="list-style-type: none"> ・養老院は1つ、現在の入所者は約40名、収容能力は約100名で現在の十分と考えているとのこと。入所規定は、1. 子供がない人、心身障害者の中から村が選択、金銭負担は鎮と村で行う。
柞木鎮	<ul style="list-style-type: none"> ・養老院は1つ、現在の入所者は約40名、収容能力は約50名で、村が1人あたり1,800円/年支出する。
馬風鎮	<ul style="list-style-type: none"> ・養老院は1つ、現在36人入所、収容能力は45人。現在鎮から3人、村から33人が選抜されている（子供がなく自活できない老人対象）。3,000円/人/年を支援（選抜先から）+重病の場合は村あるいは鎮で支払い。 ・住民からは文化院の活動について要望がある（各村でカラオケ、VCD等の設備を村民委員会が提供） ・体育館、運動場はなし 学校の施設を使用 ・図書館なし
什司県鎮	<ul style="list-style-type: none"> ・養老院1つ、現在20人収容、収容能力30人、子供がない、孤児などの中から村が選択。1,500円/人/年を村が支払う。財産（家屋、畑等）を持っていて入所する人は、それらを鎮に返却した後、入所する。 ・貧しい鎮としてはまずまずの施設であるとのこと。
牌樓鎮	<ul style="list-style-type: none"> ・養老院1つ、現在20人収容、収容能力は40人、設備は良好（4人部屋）、昨年は23,000円の利益（鎮政府からの支援は13~15万円）、本人負担はなく村が1人あたり1,600円/年、鎮が1,400円/年負担する。入所は60歳以上で子供がない人が対象だが、対象者でも自活できる人は入所しない。 ・1-2年後に老人ホームの建設を考えている（個人、企業からの投資による民活）。このケースは西柳で成功している。 ・文化施設は文化センター、図書館、娯楽施設あり ・体育館はないが、バスケコートがある。 ・5年計画あり - 体育場建設、各村（鎮も支援）で娯楽施設設立（スレオ、テレビ等） 村民の要求ではないが文化的レベルの向上は必要と考える ・経済的に豊かになってきており、福祉サービスを充実させる必要が出てきた。
英落鎮	<ul style="list-style-type: none"> ・鎮立養老院が1つ。現在33人が入所、収容能力50人。見学したところ、まずまずの施設。子供がない老人を村で選出（年齢規定はなし）。負担は村が2,300円/年/人で不足分は鎮政府が支援 ・静養村（仮名）と呼ばれる村があり、60歳以上の老人の生活費用は村が負担している（マグネシアタルク企業（年間輸出額4億円）があり、同企業で働いた人が対象（村に戸籍がある人））。資源代として村に300万円/年支払っており、同村の住民には年末に1万円/年支払われる。 ・八里、甘泉にも同様の村があるとのこと
西柳鎮	<ul style="list-style-type: none"> ・鎮立老人アパートが1つ、現在70人入所、収容能力200人、老人ホームに関する認識不足から入所者はまだ少ない。村から20名を選択、村が3,000円/人/年負担する。入所規定は、子供がなく自立できない人、男性60歳以上、女性55歳以上 ・他鎮とは違い、他の鎮からも入所できる（鎮内で村選択以外で入所の場合は3,000円/年、他鎮からの場合は3,600円/年） ・各村に体育場、夜間の文化センターあり
南台鎮	<ul style="list-style-type: none"> ・養老院1つ（鞍山市模範養老院）、財源は村と鎮政府による。現在のところ入所者から費用は徴収していない。 ・入所の規定は、1. 子供がないこと、2. 自立生活できない者、3. 男性60歳以上、女性55歳以上（特別制度もある） ・収容能力については現在のところ問題ない。
大屯鎮	<ul style="list-style-type: none"> ・敬老院が1つ（1958年設立）。現在30人入所。入所者以外にも20名入所該当者がいるが家にとどまることを希望している（鎮が財政的には援助している）。 ・入所規定は、1. 子供がいない、2. 孤児、3. 年齢制限については明白なものはない。
騰鰲鎮	<ul style="list-style-type: none"> ・養老院1つあり（現在40人収容、収容能力約50人） ・対象者は、1. 60歳以上で子供なし、2. 心身障害者、3. 孤児 ・基本的に本人負担はなし（一般生活必要金の80%を支給（鎮村から各40%ずつ） ・施設のレベルはよい ・他鎮からは入所できない
牛庄鎮	<ul style="list-style-type: none"> ・鎮立養老院が1つ（現在の入所者は約60名、収容能力は100名）、入所規定は、1. 子供がない、2. 孤児、3. 年齢に明確な制限はないが、一応男性55歳、女性50歳 + 身体障害者 ・他鎮からは来れない（鎮毎の経営のため）
温香鎮	<ul style="list-style-type: none"> ・鎮立養老院が1つ。他鎮と比較していいものである（経営は鎮・村の支援による）。市民政局からは海城市の先進養老院に指定されている。
高柁鎮	<ul style="list-style-type: none"> ・鎮立養老院が1つ（入所者22人で収容能力は限界）。拡張する予定であるが資金が不足している（98年に18万円投資）。経営については鎮が3万円/年支出 + 入所者については出身村が1,500円/人/年支払う。本人負担なし。入所規定は明確なものはなく、村が選択（基本的には子供がならず、自活できない人）。 ・今後は老人が増えることから70歳以上の未入所者には優遇措置を取りたいとも考えている。一人っ子政策により今後は子供がいても入所させたいとの希望が増える。その際は負担金をとる、あるいは公務員退職者の場合は養老保険を活用する。

出所：各鎮政府ヒアリングにより調査団作成

入所条件については、「五保戸」¹⁴を基本条件に60歳以上の子供のない老人とする鎮が多く、費用を村が負担するため基本的には村民委員会が入所者を選出しているケースが多い。

上述した通り、養老院の運営・管理は鎮政府の管轄であり、その施設・設備やサービスのレベルはやはり鎮により格差がある。海城市民政局によると、施設・サービスのレベルが高いのは英落鎮と西柳鎮、またレベルが低い鎮は孤山満族鎮と什司県鎮とのことであり、やはり経済レベルの格差がそのまま施設・サービスの格差に現れている。また、ヒアリングの範囲では、鎮中心病院とは異なり、西柳鎮を除き他鎮からの入所を認めている鎮はなく、上位レベルのサービス享受の自由は十分ではない¹⁵。サービスへのアクセスの自由も重要であるが、これに加え、一般的に高齢者は生まれ育った鎮に残りたいという希望が強いことから、各鎮が施設・サービスの向上に努めていく必要がある。今後の予定としては、海城市が重点鎮に指定している鎮（騰鰲、南台、牛庄、西柳、牌楼）のうち騰鰲鎮の養老院の収容能力拡大、牛庄鎮については福祉施設の新規建設、また牌楼鎮では建物を移転する計画がある。また、牌楼鎮では個人・企業の出資により1~2年後をめどに老人ホームの建設を予定している。その一方で、上述の孤山や什司県を含む貧困鎮における社会福祉施設整備計画については、鎮の合併計画のうわさもあることから見送られている。

各鎮の養老院については、現在のところ収容能力にはまだ余力がある状態である。しかし、一人っ子政策により、高齢者の扶養・介護に係る負担は今後増大していく傾向にあることから、養老院の整備・拡充は不可欠となる。これまでの鎮・村負担による経営では、特に貧困鎮において施設・サービスの向上は難しいと思われることから、個人負担の導入、あるいは牌楼で実施しようとしている個人、企業からの投資、すなわち民活によるサービスの拡充を行う必要がある。

海城市立の施設としては、海城市民政局管轄の社会福祉院、ホームレス収容施設、健康回復施設がそれぞれ1つずつある。社会福祉院は1996年の8月27日に建てられ、1999年の7月始めの時点で27人が入所している（収容能力は約80名）。対象は孤児、精神病患者、老人で、入所者の家族および出身鎮・村が一定の比率で費用を負担している。また、ホームレス収容施設は海城市区のホームレスを対象としており毎年約300人が入所する。費用は市政府負担となっている。さらに民営の養老院も1つあるが、施設・サービス内容ともレベルは低い。このため入所者が少なく経営難となっている。民営養老院を新たに建設する計画もあったが、社会福祉院よりレベルが劣ることから計画は中止となっている。

また、海城市には約80の福祉関連企業がある。これら企業は身体障害者の就業と社会活動参加に係る事業を行っており、その生産活動人員の50%は身体障害者である。経済改革前の企業が生産、経営はすべて国家により運営されたが、近年の市場経済化により各企業は競争原理に巻き込まれている。市政府は身体障害者の基本的生活と社会活動の権利を保障するように対応策を講じているが、福祉関連企業は従業員の資質、技術、経営面で限界状態にある。また市場競争力がないため、倒産や従業員の一時的帰休に直面する事態が発生している。

¹⁴「五保戸」の対象は農村で・法定扶養者または法定義務者のいない者、・労働能力のない者、・生活源のない者とし、・食糧と燃料、・衣料、布団などの生活必需品と小遣い、・基本条件に合致した家屋、・医療サービスの提供、・葬儀の保障の5つの保障を行う。

¹⁵西柳鎮では、鎮内からの入所費用は3,000円/年、他鎮からの入所費用は3,600円/年としている。

(2) 社会保険

1993年に設立された「社会保険公司(会社)」が以下の1)~4)の4種の社会保険業務を行っている。社会保険公司の従業員は30名、各保険の取扱合計金額は3.4億元、保険金支払実績は3.3億元である。現在は、かつての国有企業、政府による保険制度から民間による統一された保険への移行の過渡期である。

各種保険の資金源や保障形式等はさまざまである。社会保険公司(会社)は「以支定収、略有結余」の原則(賃金に基づき、一定の割合で雇用者と労働者が共に負担するという国家政策)に従い運営を行っている。保険公司の設立以前には1986年に国家の支出により全ての国営企業への養老保険、失業(待業)保険が準備された。1994年には民間の企業職員に対する工傷(労災)保険が、1998年には都市と鎮の企業職員を対象とする生育保険が開始されてきた。海城市における各種保険に関する現状は以下の通りである。

1) 養老保険(老齡年金)

1986年に開始され、現在まで12万人が参加している。現在の基本養老保険の参加者は約9万人、保険金の支給対象者が約1.9万人がある。保険金は、1)雇用者(公的機関・企業、民間企業)と2)職員・労働者がそれぞれ賃金の25%、5%(外国との合弁企業の場合は20%、5%)を負担する。1998年に海城市が養老保険金として徴収した総額は5,568万元であった。

2) 失業保険

1986年に開始された。現在までに国営企業の90%が失業保険に参加し、参加人数は約6万人になった。現在までに倒産した企業の従業員のうちの1万人近くが失業保険を受給した。現在の保険支給対象者は約3,000人である。保険加入1年以上で、本人の意思ではなく失業した人、就職の意思のある人は3~24ヶ月の失業保険金を受給できる。保険金は、1)雇用者と2)職員・労働者がそれぞれ賃金の1%を負担する。

3) 工傷(労災)保険

工傷(労災)保険は1994年に開始された。工傷保険は労働災害、職業病、業務に関連する死亡による従業員の家族の生活に対する基本的な保障を目的とする。現在までに国営企業、民間企業の80%が保険に参加している。工傷保険の保険料は企業の性質、給与の格により決められる差別比率方式(0.3~3.2%)をとる。雇用者のみが保険金を納め、労働者の負担はない。現在、47,000人が参加し、450名が保険金を受給している。

4) 生育保険

1998年より開始された。民間企業総数の約半数(31,000人)がこの保険に参加している。この保険に参加した企業の全ての職員も強制的に保険に参加しなければならない。保険は、1)産休期の賃金、2)妊娠期から出産までの検査・衛生、入院、薬の費用、をカバーする。保険料は雇用者が賃金の0.8%を負担し、労働者は納めない。現在の受給対象者は120人である。

5) 医療保険

医療保険は現在、準備段階であり、今年末、あるいは来年始めより正式に展開する予定である(企業は賃金の6%、労働者は2%の負担)。

(3) 貧困対策

1) 農村の貧困対策

農村における救済制度は、単純な貧困救済から総合的な貧困対策へと変化してきている。1985年から多様な制度を取り入れ、大規模な対策を実施してきた。この10余年で、農村貧困人口は4,000人まで減少した。今年、援助を実施した対象家庭数は1,845戸である。1997年の7月より、農村貧困人口への救済は「最低生活保障制度」により2,788人の貧困者が保障された。保障金総額は67万元であった。

2) 都市部の対策

都市部住民への救済手段も変化した。改革以前は都市部での救済は固定収入がない家庭、扶養者がいない住民を対象とし、統一的な救済対象の基準は無かった。1998年12月から都市部における一人あたり月収が120元未満の家庭を対象とする「最低生活保障制度」が実施され、現在までに1,115人が対象となった。

8.1.6 ローカルレベルの社会サービスに係る総合的課題

中国において市場経済化が急速に浸透しつつある中、その歪みである貧富の格差が鎮・村レベルで顕著になっている。海城市の鎮・村では公共・社会サービスはまだ十分に整備されていないのが現状であるが、これらサービスについては、交通インフラ整備と同様、各政府レベルで分権化され、それぞれの政府がその財源を負担している。従って、経済レベルの低い鎮・村ではその財源不足から十分な社会サービス整備ができない状況にある。また、これら財源に係る財政収入は租税や前述の賦課金によるものであり、農民負担の上に乗っかっている。富裕鎮・村の収入の多い農民にとっては、これら負担はそれほど大きなものではないが、経済レベル下位鎮・村で多くを占める年収1,000元レベルの農民にとっては大きな負担である。農民負担の軽減は行政と農民とのより良い関係の構築に向け不可欠であり、中国では租税を除く負担金金額の見直しを進めている。しかし、特に耕地条件の悪い鎮・村や郷鎮企業が少ない鎮・村としては、今後その財源をどこに求めていくのかという問題が生じてこよう。海城市では1997年より貧困地区援助費という財政支出費目を設定し、同年に42万元、翌98年には92万元を支出している。鎮間・村間の格差拡大に歯止めをかけるためにも同費目を維持あるいは拡大する必要がある。

これら財源に係る問題解決に向けては、分権化制度そのものを見直し、各々上位の行政単位の管轄とするのも一案であろう。教育分野で言うなれば、小学校についてはこれまでの村管轄から鎮管轄へ、また初級中学校の管轄を鎮から市へ繰り上げる、あるいは小学校、初級中学校とも市政府の管轄とする。そうすることにより、現在は富裕鎮・村に資金が多く返還される仕組みになっている財政収入の再分配メカニズムの問題も必然的に解決されることになる。

再配分メカニズムの問題は市政府でも認識はされており、鎮政府に対しては経済レベルを考慮した配分を指導している。しかし、その実施は鎮政府に委ねられており、市政府も実状は把握していない。今後は市政府によるさらなる指導が望まれる。

分権制度見直しの前段階の対策としては、補助金配分システムの見直しが挙げられる。教育分野を例に挙げると、現状では海城市政府が小学校・初級中学校の教員給与を補填しているが、経済レベル上位鎮については鎮の独自財政にて教員の給与分を賄うこととする。その補助金減額分を貧困鎮

へ回すことにより、経済レベル下位鎮・村の学校施設・設備を改善することも可能となる¹⁶。

また、サービスへのアクセスが自由な医療や社会福祉関連等については、空間的配置の観点からいくつかの鎮を選定し、それら鎮において重点的に社会サービスを向上させ、その周辺鎮へもサービスを波及させるのが効果的であろう。

8.2 基本方針

(1) 教育

市全域における教育レベルの底上げと格差の是正。そのためには以下の3点の解決が不可欠となる。

- 1) 小学校における教育環境格差の是正
- 2) 初級中学校における教育レベル格差の是正と経済レベル下位鎮における中途退学者数の低減
- 3) 市区立地高級中学校と鎮立地高級中学校の教育環境・レベルの格差是正

1)、2)については、特に市・鎮政府財政の再分配メカニズム見直し、あるいは「分級管理」の原則そのものを見直す必要がある。

(2) 保健・医療

ローカルレベルにて享受できる医療サービスのレベル向上。以下の3点を基本方針とする。

- 1) 経済レベル下位鎮の中心病院の医療レベル向上による格差の是正と1次医療レベルの底上げ
- 2) 各鎮からの上位レベル医療施設へのアクセスの容易化・平等化
- 3) 農村合作医療保険のさらなる普及による農民の医療費負担の低減

1)については現在実施されている請負制度導入に加え、市政府からの補助金配分システムの見直しが必要となる。2)については医療サービスの拠点となり得るいくつかの鎮を設定し、それら鎮における医療レベルの向上とその周辺鎮へのサービスの波及が核となる。

(3) 社会福祉

ローカルレベルにて享受できる社会福祉サービスのレベル向上。以下の3点を基本方針とする。

- 1) 既存の各鎮養老院の施設・サービス向上と格差の是正
- 2) 住民の社会福祉サービスへのアクセスの自由の確保
- 3) 各鎮からの上位社会福祉サービスへのアクセスの容易化・平等化

¹⁶ 1999年実績では、市政府の教育事業費支出のうち、教員給与分(=教師数に応じて各鎮に配分)が66%、公務費(施設整備、備品等)(=学生数に応じて各鎮に配分)が17%であり、残る17%が経済レベル下位鎮の施設改善等に使用されている(対象となる学校は計画により毎年異なる)。

2) については、現在の鎮中心のサービス供与から、個人・民間によるサービス供与への変換、
3) については社会福祉サービスの拠点となり得るいくつかの鎮を設定し、それら鎮における社会福祉レベルの向上とその周辺鎮へのサービスの波及が核となる。郷村道路整備など、ハード面の整備も含まれる。

(4) 社会サービス総合

社会サービスの基本は“サービス提供の平等性”にあるが、海城市においてはその基本からほど遠い状況にある。レベルの高い社会サービス源が海城市区部に一極集中するのは当然のことであるが、社会サービス提供面で市区部外住民との格差が拡大することは望ましいことではない。現在の財政システム下では各鎮に社会サービスレベルの向上を求めることは難しいことから、海城市区部を中枢とし、その下にサブセンターとなる鎮を選定し社会サービス機能を充実させ、各鎮へ社会サービスを普遍的に行き渡らせることにより、海城市民のサービス享受レベルの格差を低減する。また、義務教育施設、基礎医療施設については経済レベル下位鎮・村と言えども、その底上げが不可欠である。

先の財政システムについては、1994年以降、分税制が導入され同制度を基本とした財政体制が海城市および各鎮においても整備されつつあるが、まだまだ問題が山積みである。ローカルレベルの社会サービス提供・管理能力を向上させるためにも、鎮政府単位において一定レベル以上の財政体制を確立することは不可欠である。

上記(1)、(2)、(3)への共通方針として、

- 1) 社会サービス拠点鎮の選定・整備とその周辺鎮へのサービス波及による市全域におけるレベルの向上
- 2) 経済レベル下位鎮・村の社会サービスレベルの向上
- 3) 再分配メカニズムの改革を含む財政支援システムの改革

8.3 開発プロジェクト案

8.3.1 重点鎮社会サービス機能整備計画

テーマ：鎮部の社会サービスレベルの向上と受益格差の低減

(1) プロジェクトの意図

海城市における社会サービス（保健・医療、社会福祉）の現状を鑑みると、各鎮において必要最低限レベルには到達しているものの、さらなる整備を要する。また、各鎮の経済レベルの差がサービスレベルの格差そのものにも現れており（施設、機材、人材レベル）、貧困鎮の財源に限りがある現状では格差の是正は望めない。このような状況下、サービス格差を是正し、鎮部全体としてのサービス享受レベルの底上げを図るには、社会サービス拠点鎮を選定し重点的に各種サービスのレベルを向上させるとともに、そのサービスを周辺鎮に波及させるのが効果的・効率的である。各鎮の住民は、社会サービス受益において、上位レベル鎮、行政上位部（海城市、鞍山市）へのアクセスの自由を有しており、拠点鎮における重点的な社会サービス分野の整備は周辺貧困鎮のサービス向上に直接つながると考えられる。

(2) 立地ないし立地上の基準

空間的バランス（周辺鎮からのアクセスバランス）と既存の社会サービス関連施設の有無を考慮すると、海城第2病院と牛庄高級中学校が立地する牛庄鎮、海城第3病院と析木高級中学校が立地する析木鎮が社会サービス拠点として最適である。これら2鎮に加え、経済レベルの高い騰鰲鎮を海城市北部の拠点としてすれば市全体としての空間的バランスがとれる。よって、対象鎮は、1) 牛庄、2) 析木、3) 騰鰲、の3鎮とする。

(3) 想定されるプロジェクトの内容

本計画では、3鎮の既存の社会サービス施設の現況を分析した上で、周辺鎮へのサービス供給機能向上も含めた3鎮の社会サービス整備計画を策定する。現時点で想定される個別プロジェクトについては、以下のものが考えられる

- i. 海城第2、第3病院への最新医療機器配備と機器使用に係る研修の実施
- ii. 騰鰲鎮中心病院（1次医療施設）の2次医療施設への格上げ：格上げに必要となる医療機材の整備
- iii. 3鎮における総合社会福祉施設、体育館、図書館の改善
- iv. 3鎮における母子保健専門官の育成

(4) プロジェクト実施上の重要課題

拠点鎮単独では財政収入に限りがあることから、新規施設・機材の維持・管理に伴う費用負担は、拠点鎮単独負担とするのではなく、周辺鎮による共同出資、ならびに市からの支援により賄うことが前提となる。また、周辺鎮は自鎮の社会サービスレベルの向上・効率化に向けての努力を継続させなければならない。

8.3.2 教育分野における鎮財政システム改善計画

テーマ：教育レベルの格差低減

(1) プロジェクトの意図

中国では、小学校は村、初級中学（日本の中学校に相当）は鎮、高級中学（日本の高校に相当）は市がそれぞれ建設・維持管理することとなっている。海城市においては、高級中学、初級中学は最低でも2類基準（1類~3類とそれ以下があり、1類が最上レベル）に達しているものの、小学校については3類基準の学校も多く存在する。これは村間経済レベルの格差の現れであるが、納税額（教育賦課金も含む）の多い村に、より多くの資金が還元されるという財源の再分配システムの問題がその根底にある。本計画では、鎮政府に財政専門家を配置し、税収再分配機能の改善も含め、分税体制の確立に向けての鎮政府の財政能力向上を図る。鎮政府の財政能力の向上は、教育にとどまらず、他の社会サービス提供・管理能力の向上、サービス享受に係る鎮・村間格差の解消に向けての対策ともなり得る。

(2) 立地ないし立地上の基準

海城市では現在3類レベルの小学校を3校以上抱える鎮は以下の7つである。

- i. 孤山
- ii. 接文
- iii. 析木
- iv. 馬風
- v. 耿庄
- vi. 西四
- vii. 温香

これら7つの鎮政府とその上位行政単位である遼寧省、海城市政府を対象とする。

(3) 想定されるプロジェクト内容

- i. 対象鎮政府への財政専門家の派遣
- ii. 遼寧省、海城市等上位レベル政府の財政担当者の研修

(4) 実施上の重要課題

中国行政・財政上の問題であり、同計画の実施は容易ではない。