

中国内モンゴルにおける少数民族の教育権 ーモンゴル民族の場合ー

包烏力吉倉

内蒙古民族大学教育科学学院

概要:本論文は、中国における少数民族の教育権を考察するため、国家法における少数民族教育立法および2016年9月に採択され、11月1日に施行された地方教育立法である「内蒙古自治区民族教育条例」を分析する。詳細としては、中華人民共和国憲法や中華人民共和国区域自治法などの国家法において、少数民族の教育権がどのように規定されているか、さらに直接的に少数民族の教育を規定する地方の民族教育条例において少数民族の教育権が具体的にはどのように規定されているかについて、中国における少数民族の教育権の法理論を国家法と地域法の二つの側面で考察する。

キーワード: 少数民族; 民族教育; 民族教育条例; 教育権

The Minorities' right to education in Inner Mongolia Autonomous Region of China: In the case of Mongols

Bao WuLiJiCang

School of Education, Inner Mongolia University for Nationalities

Abstract :*In this paper, national and local laws on the Minorities' right to education in China are studied, especially the latest "Inner Mongolia Autonomous Region Folk Education Regulation"(September, 2016) is also explained. We prescribe educational right of a minority researching by details National Law ex. Chinese Constitution and Chinese local autonomy law. How is educational right of a minority prescribed specifically in the local folk education regulation which prescribes more education of a minority directly? A principle of law theory about educational right of a minority in China can be considered from National and Local side.*

Key words : *Minority Folk education; Folk education regulation; Educational right*

本研究は日本学術振興会科学研究費研究・挑戦的萌芽研究「中国少数民族教育法の開発的研究」(代表; 篠原清昭、研究課題/領域番号 16K13522) の成果の一部である。

1. 本稿の目的と視点

建国後、「中華人民共和国憲法」により各民族の教育を受ける権利と義務が規定され、各民族の平等・自由さらに言語・文化を尊重するという少数民族に対する基本政策が方向づけされた。また、「中華人民共和国民族区域自治法」の立法化により、各民族が自主的に民族教育を発展させる時代に入った。このことは少数民族教育において画期的な意義をもつものであった。

こうした立法化の流れは、「民主と法制」の運動を背景として、国家の政策が法にもとづき行われるという「法治国家」的なシステムへの展開を意味する。それは「教育における法治国家」の成立と言えよう。さらに、この展開に向けた教育法制の確立の過程から「依法治教」の国家方針を確立させたとと言える。

80年代、中国政府は1986年の「中華人民共和国義務教育法」（2006年改正）を制定するとともに、さまざまな教育に関する立法作業に着手し、本格的に教育法規の立法化をスタートさせた^[1]。そして90年代「中華人民共和国障害者保障法」（1990年）を初めとして、相次いで以下のような国家教育法を制定した。「中華人民共和国未成年者保護法」（1991年）、「中華人民共和国教師法」（1993年）、「中華人民共和国教育法」（1995年）、「中華人民共和国職業教育法」（1996年）、「中華人民共和国高等教育法」（1998年）。

これらの教育法規の立法化は、従来の通達という形式による「人治国家」的な教育政策を、法による政策すなわち「法治国家」的な教育政策に転換することから生じたものであり、90年代は「中国の教育法制建設の黄金時代」^[2]であると指摘された。

一方、以上の国家法は少数民族の児童生徒の教育権を理念的・総則的に規定するが、教育権の実質的な保障（言語権、学校設置権、民族学校等への就学権など）に関しては具体的に規定されていない。この場合、地域法としての民族教育条例が重要な少数民族の児童生徒の教育権の具体的な保障規範となる。

本稿は、そうした意味において国家法のみならず地域法の実態を重視し、児童生徒の教育権保障の法理論を検討することとする。なお、この場合、取り上げる少数民族条例は昨年（2016年）に制定された内蒙古自治区民族教育条例とした。

2. 中国国家法にみる少数民族の教育権

中国の国家法には少数民族の教育権について直接的に規定するものはない。そのため、本稿では直接的に少数民族の教育権を規定する民族教育条例（2016年9月に内蒙古自治区第十二届人大常委会第二十六次会议で採択された「内蒙古自治区民族教育条例」）をメインの分析対象に置く。しかし、一方で国家法の次元では複数の法律において個別に少数民族の教育権に関連する規定があるため、ここでは第一にいくつかの国家法の関連規定を分析し、国家法レベルの少数民族の教育権の規範状況を検討する。第二に直接的に少数民族の教育権を規定する民族教育条例を分析し、少数民族の教育権の実態を検討する。

2.1 「中華人民共和国憲法」における教育権

1982年に制定された「中華人民共和国憲法」（現行憲法）第46条では、「中華人民共和国の公民は教育を受ける権利と義務をもつ。国家は青年・少年・児童を育成して、品性・知力・身体等の全面的な成長を図る」^[3]として、公民の教育を受ける権利と義務が規定されている。その意味では中華人民共和国の「公民」の一員である少数民族も中国公民としての教育を受ける権利と義務を持っていると解される。

2.2 「中華人民共和國民族区域自治法」における教育権

1984年に採択された「中華人民共和國民族区域自治法」(2001年改正)では、各民族の自治機関が自主的に民族教育を発展させるために、独自の教育計画、学校の設置、学校制度、学校運営、教育内容、使用言語、学生の募集方法を定めることができることが規定されている^[4]。その意味では、少数民族は自らの少数民族の教育計画の立案や教育制度の制定さらにその教育運営や学校運営などを行う権限が保障されていると解される。

2.3 「中華人民共和國義務教育法」における教育権

1986年の「中華人民共和國義務教育法」(2006年改訂)の第4条では、「中華人民共和國の国籍を持つすべての適齢の児童・青少年は性別、民族、人種、経済、宗教信仰などに関係なく、法によって平等に義務教育を受ける権利および義務がある」^[5]と規定されている。その意味では、少数民族の子どもも「民族」に関係なく「中華人民共和國の国籍を持つ」学歴児童・生徒として義務教育を受ける権利が保障されていると解される。

2.4 「中華人民共和國教育法」における教育権

1995年3月に制定された「中華人民共和國教育法」第9条では、教育の機会均等主義に基づく「公民」の受教育権の保障に関して「中華人民共和國の公民は教育を受ける権利と義務をもつ。公民は民族、人種、性別、職業、財産状況、宗教信仰等の違いにかかわらず、法に基づく平等に教育を受ける機会を享有する」^[6]と規定されている。この規定は、先の「中華人民共和國憲法」(第46条)にいう「教育における権利と義務」を受け、さらにそれが「民族」の違いにかかわらず「平等」に保障されることを規定するもので、少数民族の教育権を「教育における機会均等」の原則により規定するという法的な価値を持つ。また、本法の第10条では、「国家は、各少数民族の特徴と必要に基づき、各少数民族地区の発展を支援する」^[7]と規定し、少数民族の社会的な教育権の保障をさらに規定している。この「中華人民共和國教育法」は中国内では多々ある教育関係法の「母法」あるいは教育法体系上の中心的な法的地位を持つ「教育基本法」として期待・評価されており、その意味では少数民族の教育権を保障する国家法としての法的価値は高い。

3. 中国地域法にみる少数民族の教育権

3.1 「内蒙古自治区蒙古語文文字工作条例」における教育権

先に国家法の状況を考察した。ここでは、以下内蒙古自治区における地域法を対象として、さらに少数民族の教育権を検討してみる。少数民族の教育権のうち、重要な権利保障の対象として言語権がある。少数民族にとって民族言語は単なるコミュニケーションのツールではなく、自らの民族文化および民族アイデンティティを維持・保障する重要な文化規範である。2005年5月1日より施行された「内蒙古自治区蒙古語文文字工作条例」^[8]は、モンゴル語の規範化、標準化ならびに学習使用の制度化及びその繁栄発展さらにhモンゴル語を社会生活の中で発展させるために立法化された。その第4条では、「モンゴル民族がモンゴル語を学習し、使用し、研究し、かつ発展させることを保障し、さらに奨励するべきである」と規定し、モンゴル語がモンゴル民族にとって重要な文化価値をもつことを保障している。

3.2 「内蒙古自治区民族教育条例」における教育権

昨年（2016年9月）、内蒙古自治区では新たに民族教育条例が制定された^[9]。これにより内蒙古自治区では正式にモンゴル族の民族教育が法制化されたといえる。以下、同条例の内容を中心に内蒙古自治区におけるモンゴル族の教育権の法内容の状況を見てみる。

同条例はまず先に第2条において「民族教育」を以下のように定義している。

「内モンゴルにおける民族教育とは、内モンゴル自治区行政地区の中でモンゴル民族および他の少数民族に実施する学校教育を主とし、本民族言語・文字と国家に通用する言語・文字の教育を重点とし、科学文化知識の伝授と本民族の優秀な伝統文化の伝承や発展を基本内容として行う各級各類の教育である。」

以下、民族教育が国家的な「優先政策」であるという視点からモンゴル族の教育権が同条例の中でどのように規定されているかの詳細を検討する。なお、ここで言う「優先政策」とは、民族教育が国家の教育方針・民族政策と繋がり、国民経済と社会発展の計画に取り入れられ、そのための財政的な優先保障制度を定めるという理念の政策を言う。

3.2.1 民族教育における就学保障

本条例は第二章において以下のように規定している。

「旗・県(行政単位)以上の人民政府は少数民族の入学適齢児童が戸籍のある学区および居住地域ごとに指定された近くの学校に入ることを保障し、少数民族の集中居住地区に独立的な民族幼稚園と民族小中学校を設け、少数民族が分散居住する地区に相応の民族幼稚園と民族小中学校を設け、あるいは、その他の地区の普通幼稚園と普通小中学校（一般小中学校、漢族小中学校）に少数民族言語・文字で教授するクラスを設ける。

さらに民族中等職業学校を設け、あるいは普通中等職業学校に少数民族言語・文字で教育するクラスを設ける。高等学校には民族言語で教える学部、学科を設けるべきであり、民族言語で教える学科と民族クラス、民族予科クラスを設置すべきである。少数民族障害児童および青少年の教育を受ける権利を保障すべきである。」

この規定は、モンゴル族のすべての児童、青少年の各級各類教育を受ける権利を詳細に保障する内容となっている。特に、モンゴル族の児童生徒の就学保障に関して、集中居住地区や分散居住地区における民族学校の設置さらに普通学校内の少数民族語を教育言語とする民族班（クラス）の設置は、実際のモンゴル族の児童生徒の就学権を具体的に保障する重要な規定といえよう。

本条例はさらに第四章において以下のように規定している。

「旗・県(行政単位)以上の人民政府が各級各類民族学校の教師の待遇を高め、労働条件と生活条件を改善して、教師の合法的な權益を保障することである。」

「二言語教育を行っている民族幼稚園長、中小学校の校長と教師を育成研修するのは無償であり、民族師範高等教育と民族教員育成研修施設の発展を優先保障する。」

この規定は、民族教育を行う教師の合法權益と研修権を保障する規定であり、少数民族の児童生徒の教育権を保障し、民族教育を維持・発展させるための条件整備として民族学校教師もしくは民族教師の権利を保障する内容となっている。

本条例はさらに民族教育の財政（投入）を保障する。これまで民族教育において財政上の課題は大きな問題として存在した。その点、本条例では、国家中央の財政支出の中から適当な割合を民族教育に支出することや内モンゴルにおける地方財政においても財政支出の増加を法律的に保障することが規制的に立法化された。これにより、内モンゴル自治区における義務教育段階の民族学校の経費保障基準が高められ、民族就学前教育、

普通高校教育、職業教育、高等教育の経費が増加し、少数民族地区補助費と民族機動金（融通をきかせて使用する金）も年々増加する。さらに、教育関係予算のみならず中央財政の少数民族発展資金、辺境地区事業補助費と基本建設費、貧困開発資金（貧困状態から抜け出す開発資金）などの辺境地区保障や貧困対策予算の中から適当な割合が民族教育に支出されることになる。

本条例はさらに第 42 条において以下のように規定する。

「公務員の試験採用と事業単位職員採用においては、モンゴル語で授業を行う大学を卒業した学生の採用の割合が採用受け入れ計画総数の 15%以下になってはいけない。また、国有企業が職員を採用するときは同等条件の下にモンゴル語で授業を行う大学を卒業した学生を優先的に採用することとする。」この規定は少数民族の学生の就労保障を規定する特別な内容である。また、それだけに止まらず民族語を教育言語とする大学およびそれ以下の学校の維持・発展を条件づける重要な規定であるといえる。これにより、モンゴル語で授業を受けた学生の就労保障が法律化され、さらに民族学校および民族大学の学生募集とその維持が保障された。

3.2.2 民族教育における財政保障と優遇政策

本条例は、さらに県以上の人民政府に対して、民族幼稚園、民族小中学校の学校運営費に関して一般の学校より多くの割合を支出し、さらに特別支出会計費目として民族教育経費を設定することを求めている。この場合、モンゴル民族が多く居住する地域では従来財政上の課題があった。その意味では、この少数民族地区に対する財政上の優遇政策は効果的と言えよう。また、同条例はモンゴル語と中国語の二言語教育を行っている民族幼稚園の幼児に対して保育費を減免し、さらに民族小・中学校の児童生徒に対して学費を免除のうえ教科書と補助教材を無償で提供することを規定している。また、寄宿制生徒に対しては加えて生活費を補助することを規定している。その他、中国語を学習した学生が内モンゴル自治区内の大学等に入学する場合に学費の 20 パーセントを免除し、さらに就業や創業に有効な第二専攻の就学（学位取得）や中国語で授業する応用性課程に合格した場合にその学費を免除する。また、少数民族予科教育の学生は出身地政府の無利息貸付金を享受し、家計上困難で成績優秀かつ品行方正な学生は国家および自治区政府が補助奨励費を支給する。さらに、民族学校の在学学生および卒業生に対して進学面での「優遇政策」が実行されている。詳細には、モンゴル民族の受験生が内モンゴル自治区内外の高等学校（大学や専科学校）に出願する場合に点数が加算されている（現在は 10 点）。また、モンゴル語で授業を行う大学の運営組織の規模が次第に拡大され、民族クラスと民族予科教育が行われている。具体的にはモンゴル語で授業を行う上で中国語を学習した学生に対しては入学点数を別にした募集計画が設定された。この場合、自治区内の大学民族クラスと民族予科クラスは、モンゴル語事業協力（八省、自治区モンゴル語事業協力グループ）^[10]のグループの大学に置かれ、モンゴル語で授業を行う上で中国語を学習した学生を適当な割合で採用する募集計画を持っている。

3.2.3 二言語（バイリンガル）教授法の法的規制

ここで言う二言語教授法とは少数民族の言語・文字（母語）と中国語・文字（国語）の二つ言語・文字を使用して行う授業形態をいう。

本条例は、第 19 条において「各級各類民族学校は本民族の言語・文字あるいは共通（漢）語の言語・文字を使用して教育を行うべきである。民族学校の二言語教育を重点

発展させる。」と規定し、二言語教授法を規定している。さらに、本条例は第 20 条において「モンゴル民族幼稚園と小中学校はモンゴル民族生徒を主に募集するべきであり、さらにモンゴル語を主とし中国語を副とする授業、あるいは中国語を主としモンゴル語を副とする二種類の二言語教授法を実施しなければならない。」と規定する。

さらに、本条例はその第 21 条において以下のように学校段階ごとの二言語教授法の様態を詳しく規定する。

「二言語教授法の実施を就学前教育階段からとして、幼児の本民族言語の学習能力と中国語の学習興味を育成するべきであり、義務教育階段では本民族の言語・文字と中国語・文字を基本的に把握し、高校階段では本民族の言語・文字と中国語・文字を上手に応用するべきである。また、二言語教授法を行っている民族小中学校では、自治区の規定した課程計画によって（さらに）一つの外国語課程を設けなければならない。」

この二言語教授法を就学前教育階段からスタートさせる意図は、中国語・文字の使用の普及を少数民族に対して重視しているためであり、そこには一部において少数民族に対する「漢化」の影響がみられる。また、外国語（ほとんど英語）教育の導入は少数民族の児童生徒にとっては、二言語（バイリンガル）に加えて三言語（トライリンガル）の過重な学習負担が懸念される。しかし、少数民族の児童生徒自身の将来における社会的自立を想定すると、それは不可避的な選択と考えることができる。

一方、二言語教授法の教育内容については、民族教育の実際の状況と一致する二言語教授の教育課程の編成が必要となる。この点、同条例はモンゴル語教科書の編集と翻訳人員を支援し、国家課程の翻訳の質を高め、地方課程と校本課程（学校を基盤としたカリキュラム）の教育内容の特色を重視している。また、モンゴル言語・文字に関して小中学校と高等学校において、教科書と教補資料（教学に補助する資料）の整備と教育資源開発の計画の制定を求め、主に独自の教科書の編集、翻訳、審査、出版と発行を強調する。このことは、国家課程の翻訳に加えて地方課程と校本課程におけるモンゴル民族教育の特徴と地域性を重視する方向と考えることができる。

さらに、本条例は第 22 および第 23 条において以下のように規定している。

「高等学校では民族に固有な重点学科・専攻と経済社会の発展に応じる学科・専攻を設け、研究性・創造性・応用性を持つ少数民族の優秀な人材と「蒙漢兼通」（モンゴル語と中国語の両方を使用できる）の高いレベルの人材を育成する。モンゴル語で授業を受けるうえで中国語を学習した高校の卒業生が、自治区内の大学に入学してモンゴル語で教える専攻を選択した場合は就業と創業に有効な副専攻（第二学位）あるいは中国語で教える応用性課程を補助的に学習することを推奨し支援する。一方、民族クラスと民族予科教育において中国語で教える専門を学習する学生に対しては大学レベルのモンゴル語の課程を設ける。また、中国語を学習する民族学校の少数民族学生に対しては「中国少数民族中国語水準等級試験」制度を適用し、一方中国語で授業を受ける上でモンゴル語を学習している少数民族学生とモンゴル語を選択科目として学習している普通学校の学生に対しては「モンゴル言語・文字応用水準等級試験」制度を適用することである。」

以上の規定は、モンゴル族の学生に関して、実際には研究性・創造性・応用性を備えた優秀な人材や「蒙漢兼通」の高いレベルの人材が少ないことに対して、特別な支援と優遇政策を与えることによりそれに対応する措置と言える。また、「中国少数民族中国語水準等級試験」と「モンゴル言語・文字応用水準等級試験」制度の導入は、少数民族と漢族の両者の学生に互いの言語・文字を積極的に学習させ、互いの文化伝統と風俗習慣を認識させ、「蒙漢兼通」の人材育成を意図しているといえる。

内モンゴルの二言語教授法あるいはその普及のための教育政策は、モンゴル語を重視するスローガンを持ちつつ、一方で国民・国家統合のためにモンゴル語より中国語教育に力を入れて中国語も重視している。この点、民族団結のため各民族学生の言語・文字を相互に学習させることが本条例の意図であることが理解される。

4. おわりに

本稿は、国家法および地域法を対象として少数民族の児童生徒の教育権の法理論を考察した。この場合、国家法の次元では少数民族に対して「基本的人権」の範疇における教育権保障の原則は確認できた。しかし、実際的な教育権の内実は地域法すなわち地方の制定する民族教育条例を見なくてはならなかった。その民族教育条例（内モンゴル自治区民族教育条例）では、内モンゴル自治区政府が「教育における法治地区」になることを目指し、積極的に少数民族教育を優先的かつ重点的な政策とし、積極的に少数民族の児童生徒の教育権を様々な内容で保障しようとしていることが確認できた。

しかし、その一方で条例に関しては今後において達成しなくてはならないいくつかの課題があることも事実である。最後にその課題を述べる。

第一に、民族教育の財政支援の保障で民族教育をどのように行うか、少数民族の「教育における平等」を完成させられるか、「選校生」問題を根本的に解決すること、さらに少数民族の児童生徒を戸籍のある学区および居住地域ごとに指定された近くの学校に就学することを保障できるかが課題としてある。

第二に、民族学校の教師の待遇と資質を高め、優秀な教師を民族学校の教員として養成・研修できるか、さらに民族学校教師の資質と教育能力を高めることがこれからの課題としてある。

第三に、モンゴル民族学校のカリキュラム開発、モンゴル民族に対して就学前教育からのモンゴル語・中国語の「バイリンガル教育」の普及と、小学校からのモンゴル語・中国語・外国語（ほとんど英語）の「トライリンガル教育」の導入が、逆にモンゴル語を衰退化させる可能性をどうみるか、モンゴル民族にとって有効な二言語教授法の開発が今後の課題としてある。

注

[1] 篠原清昭『中華人民共和国教育法に関する研究』九州大学出版会, p. 26, (2001)

[2] 折福良「中国教育法制建設：観念的審視与更新」『高等師範教育研究』, p. 17(1994)

[3] 篠原清昭 前掲書, p. 172

[4] 周飛帆「中国における少数民族教育政策の歴史的展開」『比較・国際教育』筑波大学比較・国際教育学研究室, 第1号, p. 46(1993)

[5] 「中華人民共和国義務教育法」中国民主法制出版社, p. 2(2006)

[6] 篠原清昭 前掲書, p. 172

[7] 篠原清昭 前掲書, p. 302

[8] 「内蒙古自治区蒙古語文文字工作条例」, 内蒙古自治区第十届人大常委会公告第19号, 2004年11月26日公布

[9] 「内蒙古自治区民族教育条例」, 内蒙古自治区第十二届人大常委会第二十六次会议で採択, 2016年9月29日

[10] 「八省、自治区モンゴル語事業協力グループ」とは、内モンゴル自治区、黒龍江省、吉林省、遼寧省、甘肅省、河北省、青海省、新疆ウイグル自治区などのモンゴル語事業協力である。