

中国の教育の市場化にみる社会主義的教育政策の転換

Converting of Sociological Educational Policy in Marketization of Education in China

篠原 清 昭

(学校教育講座)

はじめに

- I. 「回復・起步期」(1978-1991)における民営学校の再生と奨励
- II. 「迅速発展期」(1992-1996)における教育の産業化
- III. 「依法管理期」(1997以降)における学校の民営化管理
おわりに

はじめに

改革開放以来、中国の教育政策は大きく変化した。その変化は教育の構造変動のみならず伝統的な社会主義教育の体制変容を促すほどの過激なものであった。その教育政策の変化の磁場に「教育の市場化」があったといえる。この場合、「教育の市場化」は世界的には福祉国家解体以降の新自由主義国家の教育体制づくりを目差す西欧もしくは経済先進国（イギリス・アメリカ・日本等）のグローバルな共通課題である。しかし、社会主義国もしくは経済発展途上国である中国の場合にも、「教育の市場化」の導入は新しい教育体制づくりの手段として重要なものであり、中央政府によりラジカルな教育の市場化政策が積極的に推進された。

本稿は、その「教育の市場化」政策を対象として中国の教育の構造変動の特性を分析することを目的としている。中央政府による教育の市場化政策がどのようなプロセスで進行したか。そして、その政策化にはどのようなメカニズムが作用しているか。さらに、その政策化にはどのような葛藤があるか。以上を通じて、中国の新しい教育ガバナント（統治）の構造の特性を考察する。

中央政府による教育の市場化政策は、大きくは三期⁽¹⁾に分けることができる。まず、「文化大革命」直後に開催された中国共産党第十一届中央委員会第三次全体会議（1978年。以下「十一届三中全会」と略す。）を起点に民営非学歴教育を再生させた「回復・起步期」（1978-1991）がある。つぎに、鄧小平による「南巡講話」⁽²⁾を契機として、民営学歴教育をスタートさせ、学校の民営化を促進させた「迅速発展期」（1992-1996）、さらに「中華人民共和国民営教育促進法」などの法制化により学校の民営化の国家管理を進めた「依法管理期」（1997以降）がある。本稿では、中央政府による教育の市場化政策の歴史的経緯を中心に、中国国家による教育の市場化の導入の戦略の実態と構造を分析する。

1. 「回復・起步期」(1978-1991)における民営学校の再生と奨励

「回復・起步期」における教育の市場化政策は大きくは、文化大革命により破壊された「私立学校」の復権とこれまで「学校の国家所有制」の原則により国家の従属物とあいまいに扱ってきた「民営学校」「社会力量学校」「私立学校」⁽³⁾を法的に承認し、その設置の奨励を進めたことを特徴とする。例えば、1982年に制定された「中華人民共和国憲法」では、「国家は、集体経済組織、国家企業組織とその他の社会力量が法律の規定にもとづいて各種の教育機関を設置することを鼓舞する」(第19条)と規定した。この規定は、これまで明確ではなかった国家・地方人民政府以外の学校設置者を初めて「社会力量」と法的・公的に認めた点に特徴をもつ。

中国では、伝統的に学校の見方に関して「公と私による分法は、中国の(学校の)多元的に発展した学校類型を、科学的に分類することに関して無理がある」(括弧内は筆者記入、以下同様。)⁽⁴⁾といわれてきた。それは、中国の学校成立史において、「広大な人口と経済低迷で、小・中学校教育が完全には国家により掌握できず、『都市居民』、『(国営)鉱工業企業』、『機関』、『団体』、『院校』及び『合作社』等により、多種多様な学校設置の形態を採らざるを得なかった」⁽⁵⁾という歴史的事情性をいう。実際、建国前の教育政策においては、「都市においては自治組織(「街道機関」)や工場企業による学校設置、農村においては大衆の自治組織(後の人民公社)による学校設置」(「北京市招開第三次全国会議」1957.3.13)が奨励され、その結果として、「不明瞭な形で『民営学校』が残った」⁽⁶⁾といわれる。こうした学校成立の歴史は、見方によっては「学校の民営化」と解釈されるかもしれない。しかし、現在の学校設置主体の多様化を意味する「学校の民営化」は、少なくとも一定の公教育制度のインフラが充足された福祉国家が新自由主義国家への展開の中で、これまでの公教育制度の解体や再編化を目的に、国家統治(ガバナント)として行うということを本質としている。また、その多様な学校設置主体の中には、営利団体としての「企業」が含まれる。その意味では、文化大革命前(主に建国前)にみられる中国の学校の民営化は、国家による公教育(義務教育)制度の確立が未完成的な状況の中で生じた中間組織・団体による準公共的事業の次元のものと考えられる。実際、「集体経済組織、国家企業組織」は「公有制」の機関であり、そのため、「その設置する学校は自然に公立学校と認識され、民営学校として認識されることはなかった」⁽⁷⁾といわれる。

つぎに、中央政府は計画経済から市場経済への転換を宣言した「關於經濟体制的決定」(1984.10)を公布するとともに、新たな改革と開放の時代に向けた教育体制の方向性を明示した「關於教育体制的決定」(1985.5.27)を公布した。この「關於教育体制的決定」は、「今後の状況の成果の一つの重要な鍵は人材にあり、もし人材問題が解決されるならば、教育事業は經濟發展の基礎の上に一つの大きな發展をする」として、「『人材論』とその具体化のための制度整備という枠組み」⁽⁸⁾としてのいわゆる「人的投資論」(マンパワー・ポリシー)の導入を支持した。この背景には、大きく教育の本質論⁽⁹⁾に関して従来のマルクス主義・毛沢東主義を基盤とする弁証法的唯物論を批判する「教育の生産力」説の登場がみられる。また、その説を發展させ、教育投資が生産性投資であり、「純消費ではない」⁽¹⁰⁾こと。また、「他の生産性投資に対して教育投資が重要である」⁽¹¹⁾ことを教育經濟指標として政策理論化した教育經濟理論への受容があった。この場合、唯一国家のみが教育投資の主体であり同時に受益者であるという従来型の教育ガバナント、すなわち「(中央)政府が投資・管理・運営を行うという『三位一体』を醸成し、単一の権力体制をもつ」⁽¹²⁾国家教育統治体制は一定の変化を求められた。その変化とは、「私有財としての教育」や「私費としての教育(投資)費」を原理的に承認するとともに、政策上新たに国家以外に社会や個人が教育投資主体として参入することを奨励することを意味した。そして、「多種の方法、他形式の社会資本による学校運営と民間による学校運営を鼓舞して、国家の包括的な学校運営の方法を改善する」(第五届全国人民代表大会第一四次会议)教育の市場化政策がスタートした。

こうした中央政府による教育の市場化の推進の背景には、「民間の教育資源の潜在力を掘り起こし、政府の教育の重責を軽減する」⁽¹²⁾ という財政政策上の意図と、「(教育)消費を拡大し、内需を拡大する」⁽¹³⁾ という経済政策上の意図が働いているといわれる。一方、そうした教育の市場化政策を可能とする社会意識として、中国の教育社会の側にも、「一人っ子政策」の影響による家庭教育費の増加、企業のリクルート市場を意識した学歴主義意識を背景に、「教育投資熱の現実化」⁽¹⁴⁾ と「異なる社会階層の多様な教育ニーズ」⁽¹⁵⁾ がある。いずれにしても、この時期に中国の民営教育は従来の公教育の「補充」「付属物」から「共同発展」のパートナーに転換した。

その後、中央政府による国家や地方政府以外による多様な設置主体による学校設置は、小・中学校に拡大された。1986年に制定された「中華人民共和国義務教育法」では、「国家は、企業、事業単位その他の社会力量が、当地の人民政府の統一管理下で、国家规定の基本要求に照らして本法の規定する各種の学校を運営することを鼓舞する」(第9条3項)と規定し、「社会力量」が初めて義務教育の領域に参入することを認めた。部分的に義務教育の市場化が認められたわけである。また、国家教育委員会は正式に民営教育政策に関する通達として「關於社会力量学校運営的若干規定」(1987年)を出した。この規定は、教育政策上「ひっそりとしかし普通を越えた(重大な)できごと」⁽¹⁶⁾ であったとされる。それは、第一にこれまでその定義があいまいだった「社会力量」に関して、「法人資格を持つ国家企業事業組織、民主党派、人民団体、集体経済組織、社会团体、学術組織及び国家の批准を経た私人の学校設置者」と明確に定義したことがある。また、第二にこれまで学校設置者に加えられていなかった「個人」を、「個人は法にもとづき学校運営を試験的に遂行することができる」として、学校設置者に加えたことがある。したがって、この時点で中国は義務教育領域における市場化と個人を含めた学校の民営化(学校設置主体の多様化)を政策上容認したこととなる。

しかし、この期間、民営学校は都市部においては非学歴教育特に職業養成・研修を目的とする社会教育機関(「業余学校」)が多く、その数は1991年時点で3万校を越えたが、逆に民営の小・中学校は全国で1,199校と少なかった。⁽¹⁷⁾ さらに、都市部においては個人の設置が多く、校舎は借用で、教学施設・設備は不十分で、資金難の民営学校が多かった。一方、地方農村部においては、農山村の自治組織が設置した伝統的な民営の小・中学校が多かったが、正規の学校の標準に達する民営学校は少なかった。条件の整った民営学校は、沿海部を中心とした経済発展地区の企業が設置した「貴族学校」と呼ばれる高い授業料の私立エリート校に限定されていた。⁽¹⁸⁾ この背景には、「国家教委と各級政府は民営学校を全日制義務教育の段階へ進入させることに対して冷淡と回避の態度を保持した」⁽¹⁹⁾ ことがあげられる。この時期、現実には義務教育領域においては民営学校はまだ「義務教育の補充」⁽²⁰⁾ の段階にあったといえる。

II. 「迅速発展期」(1992-1996)における教育の産業化

「迅速発展期」の特徴は、鄧小平による「南巡講話」を契機として教育の市場経済化を民営学歴教育を中心にスタートさせたことにある。鄧小平の「南巡講話」は、経済体制における計画経済から市場経済への移行を宣言したもの⁽²¹⁾ であるが、同時に教育体制においても市場経済化が求められ、教育政策は「計画経済教育体制から市場経済教育体制への変化」⁽²²⁾ が求められた。中央政府はそれを受けて1992年に「關於加快發展第三產業的決定」(1992.6)により、「(教育は)国民經濟の發展に対して全局性、先導性的影響を持つ基礎產業である」として、教育が「国家事業」であり、同時に「第三次產業」であることを初めて主張した。この時点で、中央政府は「教育の産業性はその生産上において突出している」⁽²³⁾ と承認し、教育財には国家による独占的な所有の対象となる「国家財」に加えて、市場社会における消費を通じて購入する「私有財」があると肯定した。

この背景には、教育サービスの性質に関する理論的な展開があった。これまで、中国では教育サービスはすべて国家が包括的に責任管理する公共的事業すなわち非排他性をもつ公共財とする考えが支配的であった。しかし、教育の市場経済化の進展の中で、人民の教育投資意識と進学熱の膨張により、「競争力のない公共産品は競争力のある私人産品に劣る」⁽²⁴⁾ という公教育批判が生じ、しだいに多様な民営教育の教育サービスへの受容が期待されるようになった。その結果、「教育は巨大な外部公益性をもつ準公共産品である」⁽²⁵⁾ という教育の産業化の基本原則が誕生したといえる。それは、当時の中央政府にとって教育の市場化が「教育領域が多くはない『売手市場』(「売方市場」)であり、教育の市場参入が国家経済発展のための内需拡大の効果をもつ」⁽²⁶⁾ という経済政策に誘導されていることを意味した。

さらに、中央政府は「教育改革和發展綱要」(中共中央・国務院1993.2.13)において、教育改革が「社会主義市場経済体制と政治に適合し、科学技術体制改革に必要な教育体制を確立し、さらに社会主義現代化の建設に奉仕させる」重要な国家改革であることを主張した。そして、同時に「政府の包括的な学校運営の局面を改変し、しだい政府の学校運営を主体としつつも、社会各界の共同による学校運営体制を確立」するとして、これまでの国家の包括的、全体的な学校運営体制から民間との共同的な学校運営体制への移行を示した。また、「社会团体と個人が法にもとづき学校を運営することに対して、積極的に鼓舞し、大きく支持し、正確に導き、管理を強化するという方針をとる」として、民営学校への「十六字」(「積極鼓勵, 大力支持, 正確引導, 加強管理」)方針による支持の姿勢を示し、学校運営の多元化のルートの導入を承認した。

一方、翌年に出された「關於『教育改革和發展綱要』的实施意見」(国務院1994.2.1)では、「民営学校が社会主義教育体系の構成部分である」ことが承認されるとともに、より具体的に学校の民営化の方法が容認された。それは、「企業事業組織その他の社会力量は、国家の法律と政策に応じて多様な方法と形式で学校運営を行う。条件の整った地方は、『民営公助』『公営民助』などの形式を実行できる」というものであった。また、今後の中国の教育事業の發展計画を構想した「全国教育事業『九五』計画和發展企画」(1996)では、「現在の公立学校は条件が備わったときは、事情を斟酌して『公営民助』学校あるいは『民営公助』学校に転制できる」とした。さらに、「關於規範当前義務教育段階学校運営的若干原則」(国家教育委員会 1997年)では、「各地は、義務教育段階の学校運営体制の改革において実際の状況により『公営民助』『民営公助』、社会参与による民営学校の設置等の多様な形式を実行できる」とした。これらの一連の学校の民営化政策は、学校設置主体の多様化や多様な形で公立学校の民間委託化に重大な「施策指針を与えた」⁽²⁷⁾といわれる。

実は、この時点において地方政府はすでに中央政府に先行する形で、「民営公助」「公営民助」の形式による学校の民営化の「実験(試点)」事業を行っていた。それは、公立学校による民営学校の設置、民間企業(主に不動産会社)による学校設置、教育株式会社(持ち株形式)による学校の共同設置、さらに公立学校の民間委託化など、多様な方法と類型に及ぶ。例えば、広東省は1993年より入学生保護者の投資による「教育備蓄金」(形式)の学校運営(「広東省モデル」)を導入していた。その数は、1996年の時点で70校に達した。また、浙江省では、省自体が企業や個人の学校建設資金を非課税扱いとして優遇し、建設用地を公営事業用地として優遇的に貸与・提供した。また、省内の温州市や台州市は株式制による学校設置や企業や個人による多様な学校設置を進めていた。また、上海市・北京市・天津市などの大都市を中心に、公立学校の民間委託化を指す「転制学校」(Converting School)が多く誕生していた。この転制学校は、「一種の国家が校舎、教師編制と学校運営費を提供し、保護者により学費を徴収し、社会補助を受け、校長と理事会により運営が任せられ、効率を優先する資源が多様な混合型の学校」⁽²⁸⁾と定義されるが、実質的には既設の公立学校を「公設公営」から「公設民営」へ「転制」した学校といえる。こうした転制学校は全国的には1993年より東部地区の沿海都市や経済開放都市に出現し、北京市は1996年から1999年の間に35校の転制学校(小・中学校)が

誕生し、その数は市内の民営小・中学校の51.5パーセントに達した。また、天津市では1997年の時点で117校に達し、市内の民営学校の過半数を超えた。さらに、上海市では1997年の時点で76校で市内の民営学校の3分の1に達した。⁽²⁹⁾

また、民営学校全体は1992年より年10パーセントの成長率で増加し、1996年の時点では2,920校(小学校1,453校、中学校1,467校)で全国の小・中学校全体の0.4パーセントに及んだ。⁽³⁰⁾ その増加率は、「実際状況からみれば、教育がすでに一つの独立の産業であり、まさに不断に発展する」⁽³¹⁾ ことを予感させた。したがって、先に述べた中央政府による一連の学校の民営化を支持する政策は、こうした地方の学校の民営化「実験(試点)」を後から公認する意味を持ち、現実の学校の民営化の政策は地方主導の形で進行していったといえる。むしろ、中央政府はこの時点では地方で展開される学校の民営化の進行を「黙認」⁽³²⁾ し、その進行のための環境整備を間接的に行う立場にあったといえる。それは、当事の中央政府が社会主義教育体制に適應する教育体制変革の方法として、「地方における学校経営の決策権と自主権を強化する」⁽³³⁾ ことを選択した結果であったといえる。

なお、その後中央政府は1995年に教育法規の「母法」「教育根本法」として中国の教育法体系中の上位法として制定された「中華人民共和国教育法」(1995.3.18)⁽³⁴⁾ を制定し、「国家は、企業事業組織、社会団体、その他の社会組織及び公民個人に対して、法にもとづき学校その他の教育機関を設置することを鼓舞する」(第25条)と規定し、「教育改革和發展綱要」を受けて学校設置における多様な設置主体の参入を承認し、その奨励を促した。さらに、同法は学校の法人地位について、「社会主義市場經濟の需要にもとづく現代教育制度の必然的要求である」(1995.3.18 第八届全国人民代表大会第三次會議)であるとして、その法人格性を法的に保障した。この学校の法人化は、社会主義經濟体制の需要にもとづくもので、各学校(国公立学校を含む)に対して「学校の教学及びその他の管理運営は、校長の責任にもとづく」(中華人民共和国教育法第30条)「校長責任制」⁽³⁵⁾ を導入し、学校の財政運営に関する独立採算的な負担を求めることを目的とした。この背景には、「市場經濟化により利益の主体化が生じ、それぞれの社会単位が責任・権限・利益の相統一の利益実体をもった」⁽³⁶⁾ ことがある。学校の法人化は、これまでの学校の国家所有制を解体し、国公立学校については「所有権」と「経営権」の分離、民営学校については「所有権」と「経営権」の二つを統一的に「民」に帰属させること的前提条件であり、それ以降の学校の民営化政策推進の条件になったといえる。

Ⅲ. 「依法管理期」(1997以降)における学校の民営化管理

1997年以降、中央政府は教育の市場化を促進するためのいくつかの法整備を進めていった。まず、1997年に「社会力量学校運営条例」(1997.7.31)を制定した。この「条例」は民営教育に関する初めての専門的な行政法規であり、民営教育に対する「十六字」方針にもとづき、民営教育機関の設立、教学管理、経営管理、財産財務管理等について具体的に規定するものであった。もちろん、それ以前においてもいくつかの民営教育に関する法規は制定されていた。例えば、民営学校の性質や地位、学校運営者の基本任務、学校の審査許可、教職員資格、公告、学業証書、経費、学費、学校資産そして学校財産監査等、民営学校の学校基準や運営原則の内容を定めた「社会力量学校運営若干暫行規定」(国家教育委員会1987.7.7)が制定されている。また、同時期に民営学校の財政面の法的整備として、財務管理原則、財務の機構・人員、集費、会計帳簿等を詳細に定めた「社会力量学校運営財務管理暫行規定」(国家教育委員会・財務部連合 1987.12.28)が制定されている。さらに、民営大学の設置基準や申請手続き等を内容とする「民営高等学校設置暫行規定」(国家教育委員会 1993.8.17)や、学校設置における海外資本の導入を承認する「中外合作学校運営暫行規定」(国家教育委員会 1995.2.1)が制定されている。しかし、これらの民営学校に関する法規は、国家教育委員会制定レベ

ルの行政規則であるため、上位法である教育関係行政法との間で競合があったことや「処罰」や「罰則」と違法行為に対する制裁がなく、法としての強制力がないこと。さらに「暫行」や「試行」という法律名にみられるように、法としての安定性が欠けていたことが問題とされていた。⁽³⁷⁾ また、それらの民営学校に関する法規の多くが「『政策性語言』(スローガン性)により抽象的で実施性がない」⁽³⁸⁾ ことが問題とされていた。

「社会力量学校運営条例」(1997.7.31)はそうした状況の中で制定された。そのため、同条例はより具体的に民営学校の財産や財務に関する国家管理を主要な内容とした。例えば、学校運営の原則として宗教分離と非営利性を求め、社会主義的な学校運営の方向を堅持することを規定した。また、民営学校の設置申請に関して厳格な審査手続きを民営学校の会計や財産管理に関して、それぞれの民営学校は法により財務、会計制度と財産管理制度を建立し、かつ行政事業単位の会計制度の規定に照らして会計帳簿を置かなければならず(第34条)、さらに収費項目とその標準も、関係の行政の審査機関による審査と意見を受けて確定される(第35条)と規定された。また、民営学校はその財産に関して他に流用したり、担保することはできず(第36条)、その備蓄(金)も教育投入の増加と学校運営条件の改善のみに使用され、分配や学校以外の投資に用いてはならないと規制された。加えてその出資をごまかしたり、承認された費用項目や標準を越えて保護者より過重な費用を徴収した場合には、超過分の返還や罰金、学生募集の停止処分や学校運営許可証の取り上げさらに財政部門・価格管理部門による処罰が科された。

しかし、この「社会力量学校運営条例」についても、その後その方向性が現実に民営学校が置かれた教育社会の状況と遊離し、民営学校の設置の促進に機能していないことが問題とされるようになった。教育社会においては、例えば伝統的な公立のエリート校である「重点校」が「分校」的な民営学校(「校中校」)を設置したり、公設民営学校(「転制学校」)に組織替えする「名校営民校」化があり、「公立学校が民営教育市場を占拠する現象」⁽³⁹⁾が生じていた。そうした公立学校の民営化は、「『国有公営』を変質させ、公立学校を高収費にして、収入を増加させる新しい財源手段」⁽⁴⁰⁾であり、「ただ、公を『民』に名を変え、公立学校の収入を増加させ、国家経費の投入不足を補充する一種の手段」⁽⁴¹⁾であるという批判が生じた。すなわち、公立学校の民営化は、民営学校にとって「不公平競争で民営教育の発展空間を支配」⁽⁴²⁾する奇形的な教育の市場化であった。その背景には、民営企業自体が市場経済社会においてまだ「初級段階」にあり、財政能力や運営能力面で学校設置者として成長していなかったこと。また、教育政策サイドでは、以前として伝統的な公立学校中心の学校管理体制と反市場化観念に支配され、民営学校の存在を積極的に承認し、奨励する教育の市場化への体制づくりができていなかったことなどがある。

そうした中2002年、新たに「社会力量学校運営条例」を越える上位法(法律)の形式で「中華人民共和国民営教育促進法」(第九届全国人民代表大会常務委員会第31次会議)が制定された。この法律は、これまでの「民営教育事業が公営性の事業」(第3条)であるという国家方針を継承するとともに、「民営学校と公立学校は同等の法律上の地位」(第5条)をもつことを保障し、さら新たに民営学校の「営利性」を承認した点に特徴をもつ。

民営学校の「営利性」に関しては、これまで「中華人民共和国教育法」(第25条)、「中華人民高等教育法」(第24条)に加えて、「社会力量学校運営条例」(第6条)は「社会力量が教育機関を設置するには営利を目的としてはならない」として、中国国家は強く否定する立場をとってきた。しかし、この民営学校の営利性は「教育と市場の相結合による新しい問題であり、教育に市場が介入することにより生じた教育の公益性と営利性の矛盾と衝突」⁽⁴³⁾を表し、「学術界と教育政策に広範な争論上の問題」⁽⁴⁴⁾に発展していた。また、民営学校側にとってみれば、仮に民営学校の「非営利性」が法規定上の形式的なものであったとしても、実際には税制との関係を規定する学校経営上の課題となる死活的問題でもあった。この点、「中華人民共和国民営教育促進法」は「民営教育事業は公営性の事業」

(第3条)であると規定しながらも、法規定から「非営利性」の規定をなくし、逆に「民办学校については、学校運営のコスト、予備的な発展基金や国家の関係規定に照らして支払うその他の必要な費用を差し引いた後、出資者は学校運営の剰余中から合理的な回報(リターン)を取得できる」(第51条)と規定した。この場合、「合理的リターンは少数の人が苦慮する『営利を取得できる』とは本質的に区別される」⁽⁴⁵⁾ 合意的な報酬であると解釈され、「多元的な営利観念」⁽⁴⁶⁾ にもとづき、「中国の国情から出た私立学校政策」⁽⁴⁷⁾ のキーとなった。この背景には、全国的な状況では教育市場における民間資金が十分に流通せず、そのため中央政府としては「この時期に合理回報政策を進めて相応の優遇政策をとることにより、有利に民間資金による学校運営を吸引し、投資による学校設置を積極化し、民営教育事業の発展を壮大に鼓舞できる」⁽⁴⁸⁾ という判断があったと想像される。「中華人民共和国民営教育促進法」が民営学校の「営利性」を間接的に「合理回報」の形式で承認したことは、その後の企業や個人による学校設置に大きな影響を与え、「民営教育の春天が来た」⁽⁴⁹⁾ と民営教育関係者に高く評価された。

さらに、その後国務院は2004年(4月1日)に「中華人民共和国民営教育促進法実施条例」を制定した。同条例は、国務院が「中華人民共和国民営教育促進法」の施行規則的な法規として制定した「第三の法律階層」⁽⁵⁰⁾ に位置する行政法規であるが、「中華人民共和国民営教育促進法」の規定をさらに具体化した内容をもつことから、現在の中国の民営教育の方向性を決定する重要な行政法規とされている。特に、民営学校が「合理回報」を取得する方法、民営学校の「産権」(所有権)など、「中華人民共和国民営教育促進法」で、「具体的な方法は国務院の規定による」とされた事項が、詳細に規定された。

例えば、同条例は、先にあげた民営学校の純収益を意味する「合理回報(リターン)」を取得する方法等に関して詳細に以下のように規定した。

「出資者が、民営学校の学則の規定を根拠として合理的なリターンを要求した場合は、それぞれの会計年度の決算時に民営学校の運営の剰余中から一定の比率のリターンを取得できる。民営教育促進法と本条例がいう学校運営の剰余とは、民営学校が学校運営のコスト等から差し引いて形成された純収益であり、社会寄付、国家補助かつ本条例の規定に照らしてその他の必要費用を差し引いた残額をいう。」(第44条)

「民営学校は、以下にあげた要因を根拠として本校の出資者の学校運営の剰余中から取得するリターンの比率を決めなければならない。(1) 取得費用の項目と標準 (2) 取得費用に占める教育教學活動と学校運営条件の支出費の比例 (3) 学校運営水準と教育教學質量 同級同類のその他の民営学校と比較して、取得費が高く、教育教學活動と学校改善条件の取得費に占める比例が低い場合、かつ学校運営水準と教育教學質量が低い民営学校の場合は、その出資者が学校運営の剰余中から取得するリターンの比例は、同級同類のその他の学校より高くすることはできない。」(第45条)

「民営学校は、出資者のリターンの比例を確定させる前に、社会に対してその学校の運営水準と教育質量に関係する材料と財務状況を公布する。民営学校の理事会、監事会あるいはその他の形式の決策機関は、本条例の第44条、第45条の規定を根拠として出資者のリターンの取得の比例の決定を行わなければならない。民営学校は、決定したときから15日以内に社会に公布した学校運営水準と教育質量に関連する材料、財務状況を審査機関に報告し、審査を受けなければならない。」(第46条)

現実の民営学校のリターン額の比率の計算方式は各省(自治区、直轄市)の決定に任される。この場合、その計算方式は実際には学校運営の「剰余」全体に一定の比率を乗算する方法や、教育投資者の投資金額全体に銀行預金利率や銀行投資利率を乗算する方法がある。さらに、別にその民営学校の総収入費や学費収入に一定の比率を乗算する方法もある。しかし、「条例」に規定されたリターンについては、「取得の規制や手続きが厳しく、煩雑で、多くの民営教育の投資者が合理回報の取得を要求しない事態を生じさせている」⁽⁵¹⁾ といわれる。

また、民営学校の産権（所有権）に関しては、特に国有資産の関係を重視し、「民営学校の資産の中の国有資産の監督・管理は国家の関係規定に照らして処理される」（第36条）と規定した。以前、「民営教育促進法」では、民営学校の利用する国有資産に関しては、「民営学校は、設置者が投入した民営学校の資産、国有資産、寄付された財産及び運営積立金に対しては、法人の財産権を享有する」（第35条）とされ、民営学校の「産権」に含めることが承認されていた。しかし、「条例」では改めて法人として独立した土地や教学施設・設備保有することを求め、いわゆる国有資産の流出を問題視するようになった。このことは、特に公立学校による民営学校（「校中校」）設置や民営学校化（「転制学校」）にみられる行き過ぎた民営化への抑制を意図したものであった。そのことは、特に学校の民営化を規制する以下の条文に強く表れている。

「公立学校が民営学校の設置に参入するときは、国家財政性経費を利用できず、公立学校の正常な教育活動に影響を及ぼすことができず、かつ主要な教育行政部門あるいは労働及び社会保障の行政部門による国家規定の条件に応じた批准を得てあたらなければならない。公立学校が民営学校の設置に参入するときは、独立の法人資格を具有しなければならず、公立学校と分離した校庭及び基本的な教育教學施設・設備を具有し、独立の財務会計制度、独立の入学募集、独立の学業証書の公布を実行しなければならない。民営学校の設置に参入する公立学校は、法にもとづき設置者の権益を享有し、法により国有資産の管理義務を履行し、国有財産の流出を防止しなければならない。義務教育を実施する公立学校は民営学校に転制できない。」（第6条）

この規定は、明らかにこれまで地方で先行的に進められてきた公立学校による民営学校の設置（「名校営民校」「校中校」）を規制し、公立学校の民営学校化（「転制学校」）を禁止する内容を持ち、中央政府（国務院）が地方の行き過ぎた教育の市場化や学校の民営化を改めて制御する意味を持っていた。この背景には、「名校営民校」「校中校」や「転制学校」が、「公立の名声と『特権』」を利用して、高額な授業料を徴収し、既存の民営学校に不公平な競争⁽⁵²⁾を強いることにより、「公立学校が民営教育の市場を占拠する現象」⁽⁵³⁾を示していたことがあげられる。特に、「転制学校」については、それが「教育に熱心な団体や個人の積極性を十分に調整し、学校運営システムの転換を進め、社会からの投入を増加させ、教育投資の全体を高め、それにより社会の教育への多様なニーズを満足させる」⁽⁵⁴⁾という効果を持っていたとしても、実態的には一部の公立重点学校が「民営の看板を掛けただけ」⁽⁵⁵⁾で、「公立」であることの優遇を既得的に享受したままで、授業料収入を教育局に上納する「札入れ」⁽⁵⁶⁾になっていたことが大きく批判を受け始めた。同条例の制定による国務院の教育の市場化や学校の民営化に対する規制は、そうした背景から生じたといえる。

また、同条例は企業や個人による民営学校設置に関しても、例えば国有資産を利用して民営学校を設置する場合には「国家の関係する国有資産の監督管理の規定を根拠として、評価資格を持つ仲介組織に評価を申請し、評価結果を根拠として出資額を合理的に確定させ、国有資産の監督管理する責任を有する機関に報告しなければならない」（第7条）と規定し、多様な形式を持つ「民設公助」の類型の民営学校にみられる「国有財産の流出」を抑止した。さらに、「民営学校の設置者は、学生、保護者に対して民営学校の設置のための資金を徴収できず、さらに社会に対して民営学校の設置のための資金を公開募集できない」（第8条）と規定し、一部の地方で実施している企業や個人（保護者を含む）を株主として民営学校を設置する「学校設置株式会社立学校」やいわゆる学校債方式を禁止した。

現在、以上のような「条例」の学校の民営化に対する規制は、多くの民営学校関係者に争議を引き起こし、「条例」への不満を噴出させている。多くの民営学校の校長は、「『条例』は『促進法』との距離が遠く、『促進』の趣旨を体言せず、『大力支持』の実質がない」⁽⁵⁷⁾と主張し、さらに「『条例』の体現した精神は、『促進法』と不一致」⁽⁵⁸⁾だと批判する。こうした「促進法」と「条例」の「不一致」は、法形式上の相違いわゆる立法者の相違から生じていると考えることもできる。例えば、「条

例」は国务院を立法者として立法化された点で、「行政法規の制定部門と人員が国家主義教育観の影響を受け、そのため国家の包括的な教育管理の考え方から脱皮できていない」⁽⁵⁹⁾として、教育官僚主義の弊害を問題とする主張もある。

しかし、「促進法」と「条例」の「不一致」は、そうした立法と行政のセクショナリズムや教育官僚主義といった中央政府内部の立法上の問題ではなく、より大きく教育の市場化の本質的な問題であったといえる。実際、90年代以降の教育の市場化政策に対しては、「高収費、乱収費、選校熱が現象化し、教育における都市と農村や学校間の格差が拡大し、教育の公益性と公正性を侵害し、全社会の強烈な批判」⁽⁶⁰⁾がある。そのため、「条例」による学校の民営化の規制は、中国における行き過ぎた教育の市場化や学校の民営化の弊害を是正する効果をもつ。また、教育政策全体においても地方先行の市場中心主義から国家教育ガバナントに転換し、地方が中央の指示により教育の市場化の抑制を進めている。近年（2005年）に教育部はこれまで奨励してきた「教育の産業化」に対して、「教育の公益性の原則に反し、『営利性』を求めるものである」⁽⁶¹⁾として全面的に反対する姿勢を示している。さらに、通達（「關於進歩推進義務教育均衡發展的若干意見」）により、地方に対して「都市と農村、地区間、学校間の格差を抑制し、選校の風潮を抑える」ことを明確に求めている。今後、中国における教育の市場化は、市場経済教育体制から計画管理教育体制への揺り戻しの中で、国家によるマクロな統治を受けて調整されていくと考えられる。

おわりに

中央政府による学校の民営化政策の歴史的経緯を中心に、中国国家による教育の市場化の導入のプロセスやメカニズムを分析した。そこからみられる中国の教育の市場化特性は以下のようにまとめることができる。

第一に、中国の教育の市場化は国家の教育制度の体制変容を大きく促すものではなかったという点がある。例えば、実際的な学校の民営化の実行は、中央の「黙認」下で「地方」の「実験」として展開されたものであり、地方あるいは個人の教育における自由権や社会権を完全に認めるものではなかった。むしろ、中央政府は行き過ぎた教育の市場化の実態を「抑制」するなど市場管理的な規制を行った。このことは、中国の教育の市場化が、市場主義的な教育体制への移行あるいはその究極としての教育の「民主化」をめざすものではなく、あくまでも国家による市場管理体制下での部分的な「許容」であったことを意味している。

第二に、中国の教育の市場化は国家の教育制度の構造変動を大きく促した点がある。確かに、中国の教育の市場化は教育における「民主化」「政治改革」など体制変容をもたらすものではなかった。しかし、教育の市場化政策は少なくともこれまでの伝統的な国家と社会あるいは計画と市場の二元構造の中に、「半国家/半社会」や「半計画/半市場」の「中間組織」の存在を容認し、教育の三元構造への変容をもたらした。それは、大きくは学校設置主体の多様化として「企業」や「個人」を承認したことを指す。伝統的な「学校の国家所有制」は漸新主義的に変動し、いわゆる教育の「内生的改革」(endogenous reform) が展開された。

第三に、中国の教育の市場が不完全で未完成な市場であった点がある。例えば、「半国家/半社会」や「半計画/半市場」としての特性をもつ「中間組織」の出現は、教育の「内生的改革」をもたらしたとしても、一方で本来自由主義及び競争主義による市場の構造をゆがめた。例えば、教育行政機関や既存の公立（重点）学校により設置された民営学校（「校中校」）や民間委託された民営学校（「転制学校」）は物的・人的さらに名声の面で最初から優位性をもち、多くの民営学校の自由競争を阻害した。それは、本来市場の「監視人」としての（地方）人民政府が同時に市場の「販売人」として参

入するという変則性を意味した。

第四に、教育の市場化による教育制度の構造変動には大きな葛藤と矛盾がみられた点がある。教育の市場化の導入が漸進主義的で内生的な改革として一定の成果を示したとしても、やはり中国の教育の市場化にも「(財政的) 効率性」と「(教育的) 公正性」の葛藤と矛盾がみられた。それは、端的には多様な人民の教育ニーズへの対応を掲げながら国家財政削減のために人民の教育費の集積の効率性を志向することが、一方で所得格差による就学機会の格差拡大の再生産をもたらし、人民の社会権的教育権の平等性を侵害するという構図である。このとき、しかし、資本主義国家と異なり社会主義国家として「教育における平等」や「教育の機会均等主義」を強く教育制度理念とする中国の場合、中央政府による教育の市場化政策の葛藤は今後を大きく規定する。

いずれにしても、これからの中国の教育制度は単に構造変動に止まるわけではなく、何らかの形で大きく体制変容へ移行する可能性はある。それは、不可避的に教育の市場化の着地点である教育社会の制度価値と運用に決定づけられるといえる。その意味では、今後の中国の教育政策は中国人民の教育制度への価値意識との相関により大きく変動することが予想される。

- (1) 教育の市場化政策の時期区分に関しては以下の文献を参考とした。陶西平「推動中国民営教育事業の合理轉型」『教育發展研究』第178期 2005年 5頁～8頁。吳畏「發展和改進民営教育的理論」吳畏主編『民営教育的改革与發展』教育科学出版社 2002年 11頁～14頁。黃河清「我国民営教育發展的争点」『民営教育動態』1月号 2000年 23頁～32頁。何金輝他「中国民営教育回溯：1992-2004」『教育發展研究』第188期 25頁～30頁。
- (2) 鄧小平による「南巡講話」とは、当時の最高指導者である鄧小平個人の政策声明であり、党や国家の正式な決定機関を超越した形で出されたものであるが、当時の「人治国家」体制の中では、皇帝型の政策決定スタイルを踏襲しており、その「講話」の内容である改革開放の再加速や社会主義市場經濟論の導入の呼びかけは、その後の中国の国家政策を大きく誘導した。
- (3) 中国の場合、「私立学校」は学校の設置者の分類により「民営学校」・「社会力量学校」そして「私立学校」と分類される。
- (4) 左衛民・田承春「民営学校的幾個法制問題探析」『四川師範大学学报(社会科学版)』第23卷 1996年 3頁。
- (5) 劉慶華「試論私立学校的定位教育立法問題」『雲南教育学院学报』第11卷 1955年 66頁。
- (6) 同上論文 67頁。
- (7) 張民選「転制学校：事実、成因与前景」丁綱主編『中国教育：研究与評論』第1集 教育科学出版社 2001年 78頁。
- (8) 牧野篤「【解説】『現代化』の岐路に立つ中国の教育」『教育改革研究』第4号 名古屋大学教育学部 1986年 112頁。
- (9) 篠原清昭「社会主義的教育科学のパラダイム転換—現代中国の場合—」『季刊教育法』100号 エイデル研究所 1995年 116頁～124頁。
- (10) 李健府「論教育的生産性は財富之源」『教育経済学論集』北京師範大学出版社 1986年 66頁。
- (11) 黃静波「論智力投資的基本特征」『經濟科学』1983年 3頁。
- (12) 朱源星「対高收費民営学校的思考」『探求』1996年 5頁。
- (13) 謝万華「中国教育消費研究」『遼寧高等教育研究』1996年 18頁。
- (14) 張鉄明「試論『教育投資觀』」『教育研究』1996年 35頁。
- (15) 朱源星 前掲論文(注12) 6頁。
- (16) 張民選 前掲論文(注7) 86頁。

- (17) 曾天山「全国民営学校中小学校観察和思考」『教育研究』 2001年 39頁。
- (18) 黄河清「我国民営教育發展的争点」『民営教育動態』 2000年 25頁。
- (19) 張民選 前掲論文(注7) 81頁
- (20) 黄河清 前掲論文(注18) 29頁。
- (21) 鄧小平による市場經濟化の本質は以下のような言説にみられる。
 「計画經濟は、社会主義のみではなく、資本主義にも計画がある。市場經濟は資本主義のみではなく、社会主義にも市場はある。計画と市場は經濟手段である。社会主義の本質は、生産力を解放し、生産力を發展させ、兩極分化をなくし、最終的には共同で富裕に達する。……。人類社会が創造する一切の文明成果を大胆に吸収し、今の世界の各国の包括する資本主義国家の一切の現代社会化の生産規律の先進經營方式、管理方法を吸収し、まねる。」(『鄧小平文選』三卷 人民出版社 1993年 373頁。)
- (22) 王毅「解讀中国教育宏觀戰略決策—淡松華淡録—」『教育發展研究』 2005年 9頁。
- (23) 吳福光「市場機制下教育的產業性与教育機會均等」『教育專刊』 2000年 4頁。
- (24) 厲以宇「關於教育產品的性質和教育的經營」『教育發展研究』 1999年 10頁。
- (25) 王善邁「關於教育產業化的討論」『北京師範大學學報(人文社科版)』 2000年 12頁。
- (26) 吳停風「本質回歸：教育“產業化”的反論」『中国教育學刊』 2000年 40頁。
- (27) 上海市教育科学院民営教育研究所「試論公立中小學校轉制政策的產生，效果与走向」『教育發展研究』 2005年 17頁。
- (28) 張民選 前掲論文(注7) 76頁。
- (29) 上海市教育科学院民営教育研究所 前掲論文 18頁。
- (30) 黄河清 前掲論文(注18) 32頁。
- (31) 王世泉「關於教育市場的思考」『現代管理科學』 2003年9期 56頁。
- (32) 何金輝他「中国民営教育回溯：1992—2004」『教育發展研究』第188期 25頁
- (33) 顧明遠「正確認識市場經濟和教育改革的關係」『人民教育』 1993年5期 34頁。
- (34) 中華人民共和國教育法的法理論と法実態については以下の拙著を参照されたい。
 篠原清昭『中華人民共和國教育法に関する研究—現代中国の教育改革と法—』九州大學出版會 2001年
- (35) 「校長責任制」の理論と実態については以下の拙稿を参照されたい。篠原清昭「現代中国の學校管理理論—校長責任制を中心として—」『日本教育行政學會年報・15』日本教育行政學會 教育開發研究所 1989年 254頁～268頁。同「現代中国の學校改革—『校長責任制』の実現過程—」『日本教育經營學會紀要』第36号 日本教育經營學會 第一法規 1994年 82頁～97頁。
- (36) 山東・石柱東「學校運營公益論」『教學与管理』 1996年 3頁。
- (37) 篠原清昭 前掲書(注34) 153頁。
- (38) 吳停風「社会力量學校運營立法中的問題与对策」『教育研究与實驗』 1996年 8頁。
- (39) 淡松華「教育“民營化”現象与民営教育發展策略」『教育發展研究』9B 2005年 6頁。
- (40) 朱培元「規範學校運營行為完善學校運營模式—關於『民營公助』學校的一些思考」『基礎教育研究』 2003年6期 55頁。
- (41) 同上論文 56頁。
- (42) 淡松華 前掲論文(注39) 8頁。
- (43) 勞凱聲「世紀之交的中国教育改革走向：教育与市場關係問題」『北京大學教育評論』 2003年 98頁。
- (44) 王康・吳志宏・黃蕾英「中国民営教育發展：2003」王康・吳志宏・柴純青主編『中国民営教育研究』 2003年

- (45) 張民選 前掲論文(注7) 78頁。
- (46) 王康・吳志宏・黃蕾英 前掲論文(注44)
- (47) 偉小娟「正確理解和把握『民營教育促進法』」『民營教育發展研究』 2003年 6頁。
- (48) 張民選 前掲論文(注7) 89頁。
- (49) 胡衛「暢談『民營教育促進法』 出台共叙民營教育美好未来」『民營教育發展研究』 2003年 3頁。
- (50) 柴純青「『民營教育促進法實施條例』如何出台及其研究」 王康・吳志宏・柴純青主編『中国民營教育研究』 2003年
- (51) 何金輝・張繼靈・邱國華「中国民營教育回遡：1992-2004」『教育發展研究』 2005年
- (52) 淡松華 前掲論文(注39) 7頁
- (53) 張民選 前掲論文(注7) 76頁。
- (54) 伊后慶「对公立学校転制工作幾個問題的思考」 朱世峰・朱殆華主編『上海市民營中小學教育新探』 百家出版社 1996年 82頁~83頁。
- (55) 張民選 前掲論文(注7) 77頁。
- (56) 上海民營教育研究所『上海民營教育現狀与思考』(内部資料)
- (57) 柴純青 前掲論文(注50)
- (58) 王康・吳志宏・黃蕾英 前掲論文(注44) 28頁。
- (59) 柴純青 前掲論文(注50)
- (60) 楊東平「教育改革：公共政策的回顧」『21世紀經濟報導』 2006.1.4
- (61) 「教育部提出觀點反对教育產業化」『合肥晚報』(<http://www.hf365.com>)

追記；本研究は、日本学術振興会科学研究費・基盤研究C「中国における学校の民営化に関する実証的研究」(課題番号17530560 代表；篠原清昭)及び基盤研究B「学校の民営化における『効率性』と『公正性』に関する総合的研究」(課題番号18330173 代表；榊達雄 分担)による成果の一部である。