

# 教育の市場化にみる中国の公教育費の構造変動

Converting of Public Educational Finance in  
Marketization of Education in China

篠原清昭

SHINOHARA Kiyooki

はじめに

- I. 中央政府による教育財政政策の構造変動
    1. 中央政府における教育財政費の低迷と国家財政負担主義の解体
    2. 中央政府による教育財政費の支出抑制と財源開拓
  - II. 地方政府による教育財政政策の構造変動
    1. 地方における公教育費の拡大と教育の市場化政策
    2. 地方における公教育費の地域格差
- おわりに

はじめに

教育財政は一般に国家による公経済活動であり、国家が公教育に財政的関与をすることにより成立する。中国の場合、計画経済体制期においては特にその財政的関与は強く、教育投資論的な見方でいえば、教育投資の主体や効果はすべて国家に帰属するという国家主義的な教育財政構造を維持してきた。いわゆる、国家が投資・管理・運営するという「三位一体」体制を指す。そのため、社会や個人が教育投資の主体となることは認められず、必然的に「私有財としての教育」は存在しなかった。しかし、一方、教育財政負担の観点に立てば、そうした「唯一国家負担主義」に立つ教育費構造は、文化大革命以降の改革開放経済の発展に影響された社会の急激な教育需要とそれに対する公共負担率の増大に対応することができず、一定の財政破綻状況に追い込まれていったと考えることができる。したがって、現在の中国政府の教育財政政策の課題は、国家財源からより多く教育財政費に回すという歳出次元の配分調整の努力ではなく、いかに、教育費財源を拡大し、確保するかという歳入次元の新たな教育費集積のためのシステムの整備にある。

ここでは、そうした新たな教育費集積のためのシステムの整備に視点をおいて、現在の中央政府及び地方政府の教育財政政策の変動の構造を考える。

## I. 中央政府による教育財政政策の構造変動

### 1. 中央政府における教育財政費の低迷と国家財政負担主義の解体

当初、中央政府は文化大革命後から1990年初期にかけて、教育財政費の拡大に努力し、これまでの

国家負担主義に立つ教育費構造を維持する方向を堅持しようとした。例えば、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」(以下、「決定」と略す。)では、「中央と地方政府はその教育歳出の増長に関して一般財政収入の増長を越えなければならない。かつ、在校学生人数の一人当たりの教育(歳出)費もしだいに増長させなければならない」(括弧内筆者記入、以下同様。)として、教育財政費の「二つの増長」を教育財政政策の基本目標とした。また、1993年の中国共産党中央委員会と国務院の共同綱要である「中国教育改革和綱要」(以下「綱要」と略す。)では、より具体的に「国民総生産値に占める国家財政教育経費支出の比率を、本世紀末までに4パーセント以上達成しなければならない」(「綱要」とし、さらに「各級の財政支出に占める教育経費の比率を高め、『八五』期間(1985年から1995年)までにしだいに全国平均が15パーセント以下にならないようにする」(同)ことが数値目標として設定された。

表1 国民総生産値に占める教育支出費

	1978年	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
予算内教育支出 (億元)	75.05	93.16	114.15	122.79	137.61	155.24	180.88	226.83	274.72
G N P (億元)	3624.1	3998.1	4517.8	4773.0	5193.0	5809.0	6962.0	8989.1	10201.4
予算内教育支出 G N P (%)	2.07	2.33	2.52	2.57	2.64	2.67	2.60	2.52	2.69
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
予算内教育支出 (億元)	293.93	356.66	412.39	462.45	532.39	621.71	754.90	1078.78	1193.8
G N P (億元)	11594.5	14922.3	16917.8	18598.4	21662.5	26651.9	34560.5	46532.9	57277.3
予算内教育支出 G N P (%)	2.46	2.39	2.44	2.49	2.46	2.33	2.18	2.19	2.08

国家教育委員会編『中国教育総合統計年鑑1994年』高等教育出版社、1995年、3頁、『中国教育系費統計資料1994年』中国統計出版社、1995年、2頁及び『中国統計年鑑』中国統計出版社、1996年、42頁より筆者が加工。

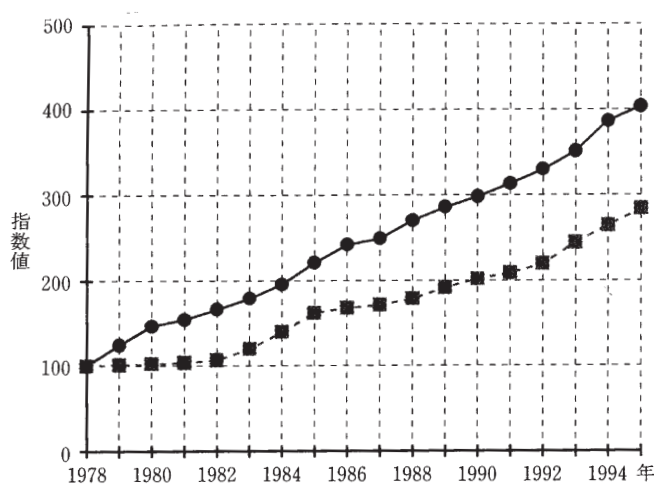
そうした教育歳出費の増長の数値目標は達成されたのであろうか。先の表1は、1978年から1995年間で実際の「国民総生産値に占める国家財政教育経費支出の比率」がどのように変化したかを表す。それによると、「国民総生産値に占める国家財政教育経費支出の比率」は、2.07パーセントから2.69パーセントの間にあり、各年度平均2.42パーセントと「綱要」で示された4パーセントに遠く及ばない結果となっている。この場合、世界比較(1995年の時点)では「国民総生産値に占める国家財政教育経費支出の比率」が、発展国家が5.3パーセント、発展中国家が4.1パーセント、さらに発展途上国家が3.3パーセントであることをみれば、中国は教育財政支出において国際比較上発展途上国家を大きく下回るランクにあるといえた。

一方、もう一つの「財政支出に占める教育経費の比率」が15パーセントを越えなければならないという数値目標に関しては、つぎの表2の結果となっている。表中の「予算内教育支出/財政支出(%)」をみると、1988年に15パーセントを越えて後、ほぼ順調にその比率は上昇している。また、「中央と地方政府はその教育歳出の増長に関して一般財政収入の増長を越えなければならない」(「決定」という目標)に関して、表中の「予算内教育支出増長速度」が「一般財政増長速度」を大きく上回る状況がみられた(図1)。

表2 予算内教育支出と一般財政支出

	1978年	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
予算内教育支出 (億元)	75.05	93.16	114.15	122.79	137.61	155.24	180.88	226.83	274.72
一般財政収入 (億元)	1132.26	1146.38	1159.93	1175.79	1212.33	1366.95	1642.86	2004.82	2122.01
予算内教育支出 増長速度 (%)	—	24.1	22.5	7.6	12.1	12.8	16.5	25.4	21.1
一般財政収入 増長速度 (%)	—	1.2	1.2	1.4	3.1	12.8	20.2	22.0	5.8
予算内教育支出 財政支出 (%)	6.7	7.3	9.3	10.8	11.2	11.0	10.6	11.3	12.5
財政支出 GNP (%)	30.9	32.1	28.5	23.9	23.7	24.3	24.4	24.3	21.6
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
予算内教育支出 (億元)	293.93	356.66	412.39	462.45	532.39	621.71	754.90	1078.78	1193.8
一般財政収入 (億元)	2199.35	2357.24	2664.90	2937.10	3149.48	3483.37	4348.95	5218.10	6242.20
予算内教育支出 増長速度 (%)	7.0	21.3	15.6	12.1	15.1	16.8	21.4	35.0	17.2
一般財政収入 増長速度 (%)	3.6	7.2	13.1	10.2	7.2	10.6	24.8	20.0	19.6
予算内教育支出 財政支出 (%)	13.0	15.1	14.6	15.0	15.7	16.6	16.3	17.6	17.5
財政支出 GNP (%)	18.9	16.7	16.7	16.6	15.6	14.0	13.4	12.4	11.9

(表1の出典と同じ)



(表1の出典から)

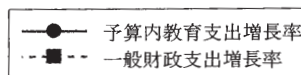


図1 予算内教育支出と一般財政支出の伸び率の比較

ところで、「財政支出に占める教育経費の比率」と「予算内教育支出増長速度」は順調に高い傾向を示すのに対して、「国民総生産値に占める国家財政教育経費支出の比率」が低い状況は何を意味す

るであろうか。それは、結局教育の発展が経済あるいは社会の発展に遅れていることを指す。具体的には、経済成長に伴う国家社会利益が十分に教育社会に還元できていないことを意味する。

以下の図2は、「予算内教育支出／GNP (%)」と「予算内教育支出／財政支出 (%)」さらに「財政支出」／GNP (%)」の比較を表す。ここで注目されるのは、「財政支出／GNP (%)」が極端に下降している状況である。「財政支出／GNP (%)」は、1979年に最高の32.9パーセントに達して以降年々下降し、1995年には11.9パーセントまで下がっている。このことは、「財政支出」項目の一つである「教育財政支出」(予算内教育支出)にも必然的に影響を与え、「予算内教育支出／GNP (%)」の下降を当然に促したと判断される。逆に言えば、「予算内教育支出／財政支出 (%)」が15パーセントを維持され、さらに1995年に17.5パーセントまで上昇したことは、低迷する財政支出の中でも教育財政支出を重視した中央政府や地方政府の限られた努力と考えることができる。<sup>(1)</sup>

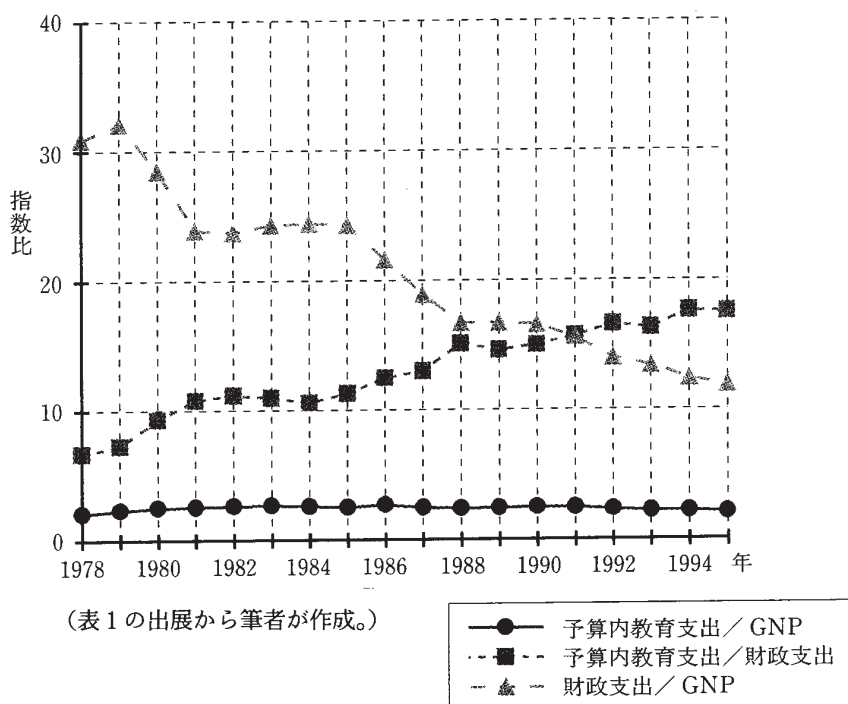


図2 予算内教育支出／GNP・財政支出／GNP・予算内教育支出／財政支出の比較

しかし、そうした教育予算重視の政策上の努力だけでは中国の公教育の条件整備は十分には達成できない。それは、「財政支出」自体の実質の総量が極端に少ないことによる。仮に「予算内教育支出／GNP (%)」を4パーセント以上に維持しようとする、1991年時点で試算上GNP総額57,733億元の4パーセントすなわち約2,300億元を予算内教育支出に充てなくてはならない。この金額(約2,300億元)は、しかし実際には同年の財政支出総額(6,809億元)の34パーセントにあたり、「4パーセント」という目標設定<sup>(2)</sup>がいかに不可能な目標であるかが推測される。また、せっきくの「予算内教育支出／財政支出 (%)」の伸び率も、物価上昇率や児童生徒数の拡大に相殺され、実質的には横這いもしくは下降していると考えられる。<sup>(3)</sup>

一般に「予算内教育支出／GNP (%)」の低迷の原因として、政府や官僚が教育の基礎的な価値を重視していないことやこれまでの教育投資主体の単一性があげられる。しかし、根本的な原因は国家全体の「財政支出」の総量が伸びないことにあり、さらに本質的には「財政収入」の総量自体の低迷にある。その財政収入の推移は以下の表3に見ることができる。

表3 財政収入及びGDPの推移

年度	財政収入(億元)	GDP(億元)	財政収入/GDP(%)
1985	2,004.82	8,964.40	22.4
1986	2,122.01	10,202.20	20.8
1987	2,199.35	11,962.50	18.4
1988	2,357.24	14,928.30	15.8
1989	2,664.90	16,909.20	15.8
1990	2,937.10	18,547.90	15.8
1991	3,149.48	21,617.80	14.6
1992	3,483.37	26,638.10	13.1
1993	4,348.95	34,634.40	12.6
1994	5,218.10	46,759.40	11.2
1995	6,242.20	58,478.10	10.7

(『中国統計年鑑』(1986年度版～1996年度版)中国統計出版社にもとづき筆者が作成。)

1985年から1995年にかけて、財政収入の実額は、2,004億元(1985年)から6,242億元(1995年)へと2.6倍増加している。しかし、一方GDPの実額も8,964億元(1985年)から58,478億元(1995年)へと6.5倍増加し、GDPに比して財政収入の伸び率はかなり低い。結果として、GDPに占める財政収入の比率は1985年から1995年にかけて下降し、22.4パーセント(1985年)から10.7パーセント(1995年)と11.7パーセント減少している。こうしたGDPに占める財政収入の比率の低迷の原因は、大きくは国有企業の経営の悪化にあるといわれている。この時点までの中国の国家財政収入は多くを国有企業からの利潤上納に依存していた。その国有企業自体が経営悪化により収益低下に陥り、むしろ、膨大な余剰人員を抱え、金融部門の不良債権化をもたらし、国家の財政補助(支出)に依存する状況にあった。しかし、問題は単に国有企業自体の経営悪化のみではなく、市場レベルの経済成長による利益向上分を政府自体が回収できていないという財政収入における集積システムの構造の脆弱性にあった。国家財政がその国の経済に占める比率が低いということは、「国家のマクロ経済を調整する機能が弱い」<sup>(4)</sup>ことを意味する。そのため、中国政府は1995年以降財政収入の向上のためのGNPからの集積システムの構造改革を進めていく。そして、教育財政政策もその影響により大きくその構造を変化させていった。

## 2. 中央政府による教育財政費の支出抑制と財源開拓

「一般に財政悪化にさらされたとき、国家がとる二つの対応策として、『支出の抑制』と『財源の開拓』がある」と言われる<sup>(5)</sup>。中国政府も同様に国家の財政改革として「支出抑制」と「財源開拓」の対応策を採った。

その中心が国有企業の改革であった。中央政府は1992年に事実上これまでの計画経済から「社会主義市場経済」路線への転換を表明するとともに、翌年(1993年)(中小)国有企業の株式会社化と法人や個人への売却による国有企業の民営化を進めた。この国有企業の民営化は、これまで国内シェアの低下により業績不振と赤字経営化の一途をたどり、政府の財政支出負担を強いてきた領域への「支出抑制」策であった。それは、また同時に国有企業の株式会社化による法人所得税の増収や法人や個人への売却利益の収益が見込まれることから、「財源開拓」でもあった。中央政府のこうした財政改革は、国有企業改革の他に(企業)法人所得税や個人所得税の徴収システムを整備することにより、1996年以降(GDPに占める)財政収入(財政支出)の比率を向上させていった。

教育財政に関してはどうか。教育財政の領域においては、世界共通に歳入と歳出の両面で

みたとき、歳入は特定税（教育税など）の収入を除き、ほとんど国税や地方などの一般税収入や公債金収入が大半となる。そのため、一般に教育財政における歳入政策の「行政分野別ないしは主要政策別の区分はあまり意味がない」<sup>6)</sup>とされ、「教育財政においては租税論や公債論といった形での収入論は存在せず、問題となるのは必要とされる教育経費の財源をいかに確保するか、また、それをどう負担するか」<sup>7)</sup>という負担論や公教育費の効率的な配置と使用の配分論が中心とされてきた。しかし、1990年代以降、中国の場合、その教育財政政策は教育費における歳出のみならず歳入の面において独自の政策とシステムを導入してきたといえる。以下、その実態と構造をみってみる。

まず、1994年以降の教育歳入費の変化をみる。

表4 教育歳入費の変化 -項目別比較-

内 訳		1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
国家財政性教育経費	予算内教育経費	59.38	54.76	53.57	53.63	53.88	54.69	55.06
	教育税费	8.92	10.07	10.59	10.58	11.13	9.62	8.37
	企業設置の学校教育経費	5.99	5.59	5.11	4.72	3.05	2.74	2.52
	校営産業、勤工儉学、社会サービス収入	4.08	4.09	3.85	3.91	3.92	1.66	1.38
	その他	0.55	0.65	0.77	0.73	0.0	0.0	0.0
	小計	78.91	75.16	73.89	73.57	71.98	68.71	67.33
非国家財政性教育経費	社会团体和公民個人の学校運営経費	0.72	1.08	1.16	1.19	1.92	2.15	2.53
	社会寄付・社会出資の学校運営経費	6.55	8.67	8.33	6.74	5.70	3.90	3.04
	事業収入(学費(雑費)を含む)	9.87	10.72	11.54	12.88	14.16	14.31	15.92
	その他の収入	3.95	4.37	5.08	5.62	6.33	10.93	11.18
	小計	21.09	24.84	26.11	26.43	28.11	31.29	32.67

(『中国教育経費統計年鑑』中国統計出版社(1995年度～2000年度)及び『全国教育経費統計資料』(教育部財務司)1999年度,2000年度)にもとづき、筆者が作成。)

「国家財政性教育経費」とは、「予算内教育経費」、「教育税费」、「校営産業、勤工儉学、社会サービス収入」等で構成される政府が直接に統制管理できる公的歳入をいう。また、「非国家財政性教育経費」とは、「社会团体和公民個人の学校運営経費」、「社会寄付・社会出資の学校運営経費」さらに「事業収入(学費(雑費)を含む)」と「その他の収入」で構成される政府が直接に統制管理できない社会的歳入をいう。

中国の教育歳入の会計費目構成において特徴的なのは、第一に、中国の教育財政が政府財源による教育財政を指す「国家財政性教育経費」と非政府(民間)財源による教育財政を指す「非国家財政性教育経費」の二つの領域で編成されている点である。さらに、第二に「国家財政性教育経費」が、中央政府による一般会計歳出予算にあたる「予算内教育経費」と特別会計歳入にあたる「予算外教育経費」(「教育税费」・「企業設置の学校教育経費」・「校営産業、勤工儉学、社会サービス収入」で編成されている点である。この場合、「国家財政性教育経費」の内の「予算外教育経費」と「非国家財政性教育経費」の項目は、1985年に「決定」により加えられたものであるが、「予算内教育経費」に対する

「予算外教育経費」と「非国家財政性教育経費」の存在と比重の変化が中国の教育財政政策の構造変動の特徴を強く表すといえる。

「国家財政性教育経費」と「非国家財政性教育経費」の関係をみてみる。両者の割合は、以下の表5にみるように、1990年までおよそ9：1であったものが1996年以降7：3に急激に変化し、国家財政性教育経費の弾性係数（非国家財政性教育経費との二つの増長率の比）は0.87と低い。<sup>⑧</sup> この場合、「国家財政性教育経費」の割合の低下は、教育財政における「支出抑制」を意味し、逆に「非国家財政性教育経費」の割合の上昇は、教育財政における新たな「財源開拓」を意味していると考えられることができる。例えば、「国家財政性教育経費」の中心となる「予算内教育経費」の割合は漸減している。このことは、一般財源からの本来の政府の教育歳出が抑制されていることを指す。一方、「非国家財政性教育経費」特に「事業収入」や「その他の収入」の割合は急増している。このことは、新たな「財源開拓」が進行していることを意味する。このような国家財政性教育経費（政府の教育投資費）の減少と非国家財政性教育経費の増加は、何を理由としているのであろうか。

表5 教育費の変化（1）  
—財政性教育経費と非財政性教育経費の比較— (%)

年度	教育経費全体	財政性教育経費	非財政性教育経費
1989	578.26	503.93 (87.1)	74.33 (12.9)
1990	629.04	548.66 (87.2)	80.38 (12.8)
1991	731.51	617.83 (84.5)	113.68 (15.5)
1992	867.05	728.75 (84.0)	138.30 (16.0)
1993	1059.94	867.76 (81.9)	192.18 (18.1)
1994	1488.78	1174.74 (78.9)	310.04 (21.1)
1995	1877.95	1411.52 (75.2)	466.43 (24.8)
1996	2262.34	1671.70 (73.8)	590.64 (26.2)
1997	2531.73	1862.54 (73.6)	669.19 (26.4)
1998	2949.06	2032.45 (68.9)	916.61 (31.1)
1999	3349.04	2287.18 (68.3)	1061.19 (31.7)
2000	3849.08	2562.61 (66.6)	1286.47 (33.4)

（『中国教育経費統計年鑑』中国統計出版社（1989年度～2000年度）及び『全国教育経費統計資料』（教育部財務司）1999年度、2000年度）にもとづき、筆者が作成。）

まず、国家財政性教育経費をみてみる。世界的には、財政性教育経費の中で特定の安定した教育財政財源とされるのは、教育税費である。中国の場合も、教育税費は1980年中期から安定的な教育費歳入として期待され、都市においては「産品税」「増値税」「営業税」の三つの税の2、3パーセントを主に企業から徴収する「城市（都市）教育費附加」を設けた。また、農村においては農民から一人当たり純収入の2パーセント、郷鎮企業・个体企業・私営企業・郷村企業等から利潤の3パーセントから5パーセントを徴集する「農村教育費附加」を設けた。これらの特定財源としての教育費附加は1980年代から1995年にかけてその徴収総額は17.2億元から177.4億元へと上昇し、一定の安定財源としての役割を持った。<sup>⑨</sup> しかし、「城市教育費附加」や「農村教育費附加」は、あくまで地方人民政府が自己努力で徴収する「附加費」であることから、徐々にその徴収実績は下降し、特に「農村教育費附加」は1998年（6.59パーセント）から2000年（4.48パーセント）にかけて急減した。その背景には、これらの「附加費」が完全な「法定税」ではなく、「その場限りの便宜的な収費項目があるだけで、

適当な集金による方法で、農民負担の非合法収費項目になってしまった」<sup>(10)</sup> ことやその運営が地方政府の裁量の範囲にあることから、その支出が教育事業費以外に回される状況が生じたことがあげられる。その結果、国税・地方税の税制改革の影響を受け、この「農村教育費附加」を廃止する省が多くなった。<sup>(11)</sup> いずれにしても、中国の場合、教育税は安定した教育財源とはならなかった。また、「校営産業・勤工儉学・社会サービス収入」は、学校が運営する工場・農場における生産物の経済収益を指し、中国における伝統的な学校の収益事業だった。しかし、近年は「経済市場とかけ離れ、市場の冷え込みにより不景気」<sup>(12)</sup> になり、学校収益事業としては低迷している。

一方、新たな教育歳入費の財源開拓は、詳しくは「非国家財政性教育経費」の内、特にその増長率が高い「事業収入」と「その他の収入」の内実にみるができる。この場合、「事業収入」は主に児童・生徒（受益者）が負担する「学費・雑費」を指す。例えば、大学に関しては中国では1994年以前の時点では一部の「自費学生」や企業の委託訓練学生を除いて学費無償の原則が維持されていた。しかし、1993年の「綱要」において、「非義務教育段階の教育領域で学費を徴収し、学校の事業収入と民間からの寄付など多様な資金調達を目差す」高等教育経費体制の多元化政策が求められ、学費徴収制度は最終的には1997年に学費徴収基準が一本化されるとともに全面的に実施された。<sup>(13)</sup> この年、高等教育機関の学費収入は合計59億円で、それぞれの機関自身の自己収入の中で最も主要な資金源となり、高等教育経費全体の15.7パーセントを占め、高等教育歳入経費において予算内教育支出に次ぐ第2位の歳入経費となっている。そして、このことは、これまで高等教育が中央政府からの予算内教育経費（主に国債）や銀行債務に依存していた国家単一教育経費負担体制に受益者負担が導入されたことを意味する。

さらに、「学費・雑費」収入の増加は高等教育段階のみならず、それ以下の初等及び中等教育段階にもみることができる。例えば、これまで、中国の場合も、義務教育段階における授業料については伝統的に無償の原則をとってきた。「中華人民共和国義務教育法」（1986年）において「国は義務教育を受ける生徒から授業料を徴収しない」（第10条）と規定し、さらに「中華人民共和国教育法」（1995年）において「義務教育に用いる財政支出の増加率は、財政経常収入の増加率を上回らなければならない」（第12条）として、教育における機会均等の保障を大きく国家責任とした。しかし、現実には初等教育の「学費・雑費」は「義務教育段階であるにもかかわらず、学雑費収入が教育経費中で重要な地位にあり、さらに農村の学校では最も重要な公共経費の来源である」<sup>(14)</sup> という実態があった。実際、「雑費」については、多くの小・中学校は「試験費」「暖房費」「指導費」などさまざまな名目で、その徴収を保護者に求め、地方によっては教育歳入費の主要な財源となっていた。例えば、湖南省、安徽省、湖北省、陝西省では省全体の教育歳入費の20パーセント以上を占める。<sup>(15)</sup> しかし、こうした「雑費」徴集は私費としての教育費の半強制的な徴集であり、多くの人民（特に地方農民）に過重な負担を課し、「不就学」「中退」等の大きな原因となる「学校乱集費」問題として世論の批判を浴びた。こうした「学雑費」への教育費集積のシフト化は、国家負担主義から受益者負担主義への教育費の運用を転換させるものであるが、しかし、主に義務教育の領域においては、「学雑費が教育経費収入全体に占める比率が高いのは義務教育の本質に反する」<sup>(16)</sup> ことを意味しており、「教育の機会均等主義」に立つ教育費の国家責任を回避するという問題性をもつ。

また、「入学金」に関しては国公立の「中学」（中国の「中学」とは、一般に中高一貫校をいう。）の「選校費」（「借読費」）の特別歳入がある。この「選校費」とは、「重点校」と呼ばれるエリート校としての国公立中学への「入学寄付金」を指す。この「重点校」自体は、歴史的には建国前の1940年代（延安時代）から存在し、現在まで地域のモデル校としての役割を担ってきた。<sup>(17)</sup> しかし、文化大革命以降の「応試体制化」（受験社会化）の中で、その社会的存在価値は「地域のモデル校」から「進学エリート校」に転換し、「重点校」への進学熱が急上昇した。「選校費」はそうした中で出現した。さらに、その「選校費」は、教育財政運営上「財政投入問題を解決する便利な方法」<sup>(18)</sup> として導



入された。実際には、およそ学生定員の10パーセント以下の特別枠を設定し、入学試験で一定の合格点数に達しなかった受験生に寄付金を課し、入学させる方式を採る。その額は地方や学校により一律ではないが、例えば遼寧省・瀋陽市の重点中学では約4万元（日本円で約60万円）と高額に及ぶとされる。<sup>(19)</sup> その寄付金収入は重点学校自体の学校運営費に充てられ、さらに地方政府に「上納」され、新しい教育歳入費として期待されるようになった。しかし、この「選校費」に関しては、「学校が利益追求と競争主義に走り」<sup>(20)</sup>、都市部において教育の経済的な階層格差を生じさせるとして世論の反発を受けている。

つぎに、大きく増収に展開した費目として「その他の収入」がある。この「その他の収入」の内実についてはその詳細は公開されていないが、主に学校の設置事業や学校の民間委託事業による収入と考えられる。例えば、学校の設置事業は主に地方政府による企業（主に不動産企業）や個人への校地の売却や貸与による収益をいう。この場合、「不動産」（特に土地）は伝統的には個人の所有権は認められず、国家のみが所有権を独占する「地下に眠っている金鉱」だった。しかし、土地法制の改正により、土地は新たな市場による売買の商品に転化し、国及び地方政府はその所有する土地を新たな財源調達源泉として、不動産開発業者に「専売的に」売買する状況が生じた。特に、学校に関しては、都市部を中心に不動産開発業者がマンション小区や新興住宅区の開発とセットで民営学校の新設事業を展開していることから、そこに校地の市場取引メカニズムが生じ、地方人民政府の新たな「収入」が成立したといえる。

また、「その他の収入」には、そうした「校地」の売買収入のみならず、国及び地方人民政府や国公立学校自身が設置する民営学校の運営収益があると考えられる。例えば、国立大学及び省立大学は、自らが企業や個人との共同運営等の形式で独立の学院（「二級学院」と呼ばれる）を設置運営する形式が広まっている。この二級学院はハード面（施設設備）に関しては共同運営者の企業等から出資投資され、ソフト面（教育内容や教員組織等）は「母校」（本校）が支援し、独立運営・自主管理される。その存在は、法律上明確な規定がなくあいまいであり、特に「投資者と『母校』（本校）の関係は非常に微妙」<sup>(21)</sup>とされている。しかし、その学校収益（主に授業料収入）は出資額の一定の割合が「母校」に上納され、最終的には「母校」の設置者である国や省の「その他の収入」になるというシステムをもつ。

さらに、こうした「二級学院」システムは公立の高等学校や小・中学校にも拡大し、いわゆる公立学校が自ら民営学校を「分校」として設置運営する「校中校」（「名校営民校」）も拡大している。この「校中校」としての民営学校はいわゆる「重点校」による設置が多く、先に述べた「選校生」制度への社会的批判とそのための廃止化から生じたとされる。実際、カリキュラムは「母校」に準じ、さらに教職員スタッフは「母校」からの出向が多く、さらに「母校」の校名の威光を借りる点で、他の民営学校に比してその人気は高い。そして、「校中校」の「学費・雑費」収入は一定の収益分が「母校」を介して主に地方政府に上納され「その他の収入」になる。

以上のような「二級学院」や「校中校」の出現は、大きくは学校設置主体の多様化を意味する学校の民営化政策を背景に生じたものである。これらの新しい学校制度は「民間の資源を教育領域に吸収し、わが国の教育資源の長期不足を補充する」<sup>(22)</sup>という教育財政効果を持った。しかし、この場合特殊なのはその学校設置主体の多様化が一般に企業や個人の参入を意味するのに対して、中国は国公立学校自身が民営学校の設置主体に参入するという特殊なものであることに注意しなければならない。その点、その特殊な学校の民営化は新たな教育費の財源開拓の手段としては効果的であるが、一般の企業や個人の設置する民営学校からみれば、教育の市場の「審判者」である人民政府が自ら「販売人」になり、教育市場に参入すると言う点で、教育の市場を不公平なものにしているという問題を後に残すといえる。

また、株式会社や個人の設置する民営学校の増加も、大きくはこれまでの国家唯一負担主義に立つ

財政負担を抑制する効果を当然に持ったといえる。例えば、大学の民営化は、企業や個人の民営大学設置を進める大学設置主体の多様化と国公立大学の民間委託化をいう。この大学の民営化の導入は、1992年から1998年にかけての主要な教育政策として進行した。実際、1992年に鄧小平が「南巡講話」により更なる改革開放を唱えたその年、江沢民は中国共産党中央委員会第14回全国大会において、「国家はさまざまなルート、さまざまな方式で社会の資金を集め、あるいは民間による学校を運営することを奨励する」(『人民日報』1992.10.18①)として、民営大学の奨励を打ち出した。さらに、翌年中国共産党の教育改革プランである「綱要」において、特に職業高等教育と成人高等教育に関して民営化を推奨し、1998年の「高等教育法」において「国家は、企業事業組織、社会团体およびその他の社会組織と個人の高等教育への投資を奨励する」(同法第60条第3項)と規定し、正式に中国の高等教育における民営大学の存在価値を認めた。<sup>(23)</sup> こうした大学の民営化により、これまで予算内教育歳出費の多くを必要としていた大学教育経費が大幅に削減できたといえる。

それは、義務教育段階の学校の民営化も同様であり、学校の民営化は「財源開拓」と同時に「財政削減」の両者に機能する教育財政政策であることがわかる。現状では中国の民営学校のシェアは低く、小・中学校で3.62パーセント(2004年)、高等学校で8.21パーセント(2000年)そして大学で11.19パーセント(2003年)にすぎない。<sup>(24)</sup> そのため、「民営学校の運営を鼓舞することが政府の教育経費の投入を節約することを意味する」<sup>(25)</sup> という考えのもとに、さらに国家の「非生産性投資領域」全体への民営化の政策指示<sup>(26)</sup> を受けて、学校の民営化が進行していった。

その結果、「教育資金の面では、民営学校は我国の教育の発展に大量の非財政性教育経費を提供し、一人当たり学費3,500元の換算で、2003年の我国の民営小学校と中学校は合わせて180億元近くの学校運営経費を吸収し、その額は全国の義務教育財政投入の10パーセント前後に及んだ」<sup>(27)</sup> といわれる。そこには、「公共財イコール公共財政保障という見方をストレートにとらない」<sup>(28)</sup> 新しい教育財の考え方(「準公共財」)があるといえる。その上で、中国の教育財政政策は教育投資主体の多元化・多様化を実現し、教育投入の収入源を拡大するという教育の市場化による教育歳入費の財源開拓に向かった。その背景には、「(人民の)貯蓄した教育資金を消費する方向に拡大することが内需拡大につながる」<sup>(29)</sup> ことを意識した教育の産業化政策があった。

## II. 地方政府による教育財政政策の構造変動

### 1. 地方における公教育費の変化と教育の市場化政策

公教育費という場合、それは中央政府のみの教育歳入費と教育歳出費を意味するものではない。そこには、当然に中央政府がガバナント(統治)できない地方政府の独立性をもつ教育歳入費と教育歳出費が加わる。この点、財政統計上、地方政府の教育費は一般には「国家の教育財政費」(公教育費)に算入されるため、その存在が軽視され、公教育費の変化はすべて中央政府の教育財政政策によるものと解釈する傾向がある。しかし、近年世界的に進行する「小さな政府」への志向は、地方への権限委譲(地方分権化)と責任分担化を求めており、地方政府の自治的な政策への期待は高い。中国の場合も同様であり、中国における公教育費の財政運営主体としてその存在は重要であるといえる。むしろ、中国の場合、地方は「改革開放以来社会経済的な次元で自律的な経済政策を展開し、独自の政策決定システムを持ち、『独立』を主張するまでには至らないが、一定程度の自律性を持つ」<sup>(30)</sup> 段階にある。

改革開放当初、実は中央の新指導部は地方の支持を確実なものにするほどの財政力を持たなかった。実際、鄧小平はそうした状況を素直に認め、「中央は金がないから、きみたち(地方)自身で賄い、

道を切り開かなければならない<sup>(31)</sup>と述べている。そのため、中央政府は地方に財政運営のインセンティブを与え、地方財政の増収を通して中央財政の安定を図ろうとした。80年代からの中央による地方政策としての「放権譲利」は、地方政府及び地方企業における経営自主権の拡大と財政権の地方政府への委譲を内容として、地方に財政運営の自主権を与えるものであった。それに対して、もともと毛沢東の時代から伝統的に「上有政策，下有対策」（上に政策あれば下に対策あり）の政治風土を持つ地方は、自らの地方の利益の擁護と増大を第一義と考える「地方保護主義」（「諸侯経済主義」）に容易に走っていった。結果、80年代後半から中央と地方の財政比率は逆転し、現在両者の関係は「経済発展の戦略や経済成長の速度などの問題をめぐる意見の相違がある」<sup>(32)</sup>状況に至っている。ここでは、そうした状況を踏まえて教育財政政策における地方の構造変動の実態を詳細にみている。

以下の表6は、中国国家全体の教育財政支出における中央政府と地方政府の財政支出の割合を示す。これによると、1990年より1997年にかけて多少の変化はあるが、地方の割合が86パーセントから87パーセントと大半を占めることがわかる。

表6 教育財政支出における中央と地方の割合 (%)

	1990年	1991年	1992年	1993年	1996年	1997年
中央政府	13.77	12.97	13.23	12.80	12.58	12.48
地方政府	86.23	87.23	86.77	87.20	87.42	87.52

（『中国教育統計年鑑』（1991年度版，1998年度版）中国統計出版社にもとづき筆者が作成。）

中国における教育財政負担の実際は多くを地方が負担する構造にある。これは、「学校運営経費は設置者が財政責任を負う」（中華人民共和国教育法第53条）という「設置者負担主義」を原則として、主に義務教育（事業）に関しては「地方責任制，各級管理制」（中華人民共和国義務教育法第7条）を定めているためである。実際、「三級学校運営，二級管理」の原則により、高等学校は県，中学校は郷，小学校は村が主な設置者となり、財政支出の大半を占める教職員の人件費は県と郷の負担となっている。また、小学校の建設費や施設設備費は、主に県が一部分支出し、残りを郷が負担する。そして、中学校の建設費や施設設備費は、主に郷が一部分支出し、残りを村が負担する。このとき、中央政府による教育財政負担は国立大学等の高等教育事業費が主であり、高等学校以下の学校教育事業（主に義務教育事業）に対しては、経済的に困難な地方や少数民族地区への特別補助金事業に限られている。

さて、教育財政支出の実際は、大きく「（教育）事業性経費支出」と「基本建設支出」に分かれる。前者の事業性経費支出は、「教育経費充足の重要なインデックス」<sup>(33)</sup>といわれ、主に教師の給与・手当てと福利保障関係費に充てられる「人員性経費」（人件費）と主に施設設備費・修繕費等に充てられる「公用経費」（施設設備費）を指す。この場合、実際の教育財政支出の9割以上は事業性経費支出であり、その内の「人員性経費」に充てられる状況にある。つまり、地方の教育財政負担は大きくは教職員の人件費にある。

しかし、この教職員の人件費（給与）に関しては、改革開放期当初から継続して「不払い」問題があった。1993年に中国の二大新聞の一つ『光明日報』<sup>(34)</sup>は、「教育経費の不足と教師給与の不払いが、全社会の普遍的な問題である」と報じている。この背景には、地方財政自体の不足もさることながら、地方の一般財源からの支出において教育財政支出の優先順位が低く扱われていることがある。いずれにしても、地方政府は教育財政の歳出（負担）に関して大きな課題を持っていた。

一方、教育財政の歳入に関してはどうであろうか。以下の表7は、全国の省・自治区及び特別市の教育歳入費の内訳を示す。

表7 地方の教育歳入費における財政性教育経費と非財政性教育経費の割合 (%)

順位	省・市	財政性教育経費	非財政性教育経費	エリア
1位	湖南省	56.51	43.49	中部
2位	湖北省	58.42	41.58	中部
3位	江蘇省	59.75	40.26	東部
4位	浙江省	60.90	39.10	東部
5位	広東省	61.94	38.06	東部
6位	江西省	62.51	37.49	中部
7位	陝西省	63.47	36.53	中部
8位	重慶市	64.05	35.95	中部
9位	天津市	64.06	35.95	東部
10位	安徽省	65.00	35.00	中部
11位	山東省	66.28	33.72	東部
12位	遼寧省	66.81	33.19	東部
13位	海南省	67.30	32.71	東部
14位	四川省	67.83	32.17	西部
15位	河北省	67.87	32.13	東部
16位	福建省	68.36	31.64	東部
17位	河南省	68.61	31.39	中部
18位	広西チワン族自治区	69.31	30.69	中部
19位	山西省	69.79	30.21	中部
20位	上海市	70.41	29.59	東部
21位	北京市	71.85	28.15	東部
22位	黒龍江省	72.80	27.20	中部
23位	吉林省	73.29	26.72	中部
24位	貴州省	75.23	24.77	西部
25位	甘肅省	75.63	24.37	西部
26位	内蒙古自治区	77.32	22.68	西部
27位	寧夏回族自治区	78.17	21.83	西部
28位	新疆ウイグル自治区	79.24	20.76	西部
29位	雲南省	84.29	15.71	西部
30位	青海省	85.01	14.99	西部
31位	西藏自治区	93.11	6.89	西部
	全国平均	66.72	33.28	

(『中国教育統計年鑑』(2002年 中国統計出版社)により筆者が加工し, 作成。)

この場合、「財政性教育経費」と「非財政性教育経費」の比率をみたとき、それは大きく地域（省・自治区・特別市）により異なっていることがわかる。例えば、「非財政性教育経費」の比率が高い地方としては、湖南省・湖北省・江蘇省・浙江省・広東省などがある。逆に、「財政性教育経費」への依存が高い地域としては、西藏自治区、青海省、雲南省、新疆ウイグル自治区、寧夏回族自治区、内蒙古自治区などがある。このとき、前者の地方は東部沿海部や中部の経済発展地区が多い。一方、後者の地方は西部の辺境僻地をかかえる経済不発展地区が多い。このことは、「財政性教育経費」と「非財政性教育経費」の比率は、その地区の経済発展レベルに影響を受け、「(地域の) 経済水準と教育財政支出に相関がある」<sup>(35)</sup> ことが推測される。

詳細に「非財政性教育経費」の内訳をみても、以下の図3をみると、「非財政性教育経費」のうち共通に「事業収入」の比率が高く、さらに「事業収入」の実収入が大きく「非財政性教育経費」の

総量を規定していることがわかる。この場合、「事業収入」とは、大きくは受益者負担による「学費・雑費」を指す。詳細には公立・私立の幼稚園・高校や大学における「授業料」と義務教育段階の私立学校の「授業料」さらに公立学校の「雑費」等をいう。このとき、「学費・雑費」の収入は、「入学金」も含めて「受益者負担」の導入を指し、私費としての教育費の集積率のインデックスとなる。また、「社会团体・公民個人の学校運営経費」は、「社会团体と公民個人が設置する各級各類の學歷教育と非學歷教育投入と実際の教育支出」<sup>(36)</sup>を表し、「その比重は、教育事業中の民営教育の重要性を反映している」<sup>(37)</sup>とされる。この場合、「非教育財政性教育経費」への依存は、「財政性教育経費」の政府財政負担の削減を意味する。さらに、同時に「受益者負担」にもとづく私費としての教育費の徴収や学校設置主体の多様化（企業や個人の学校設置）さらに公立学校の民営化を方法とする新しい財源開拓を意味する。

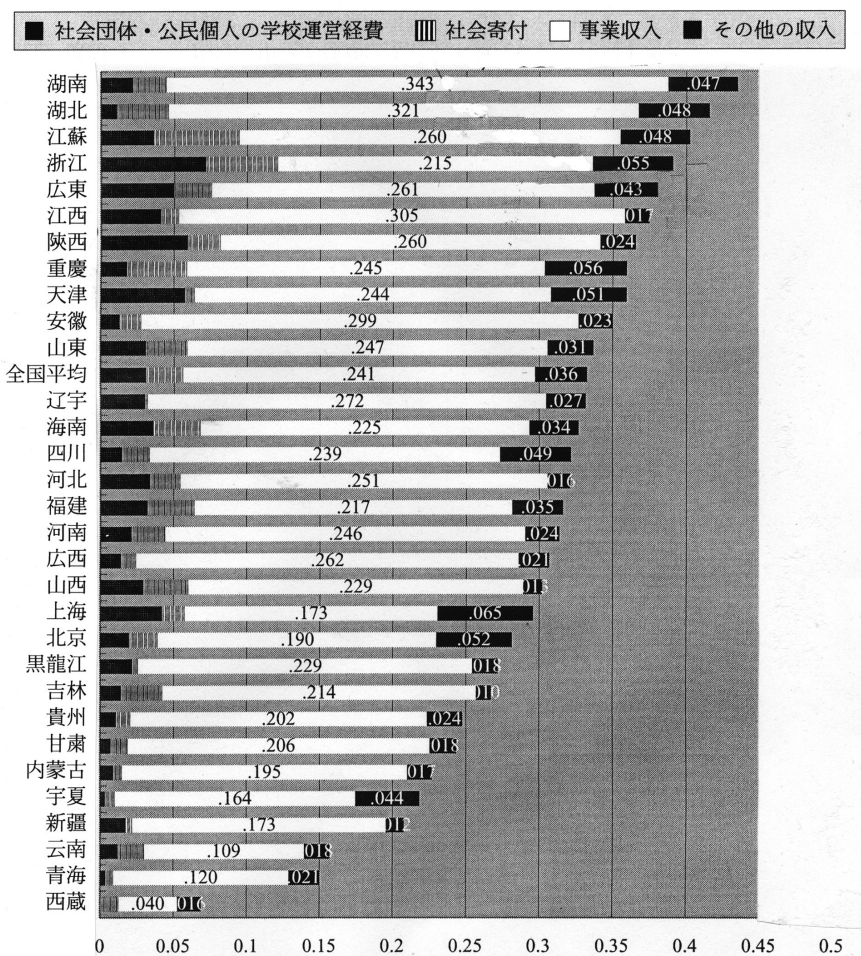


図3 非財政性地方教育収入機構（2001年）

（吳淑皎「從教育經費收支機構的地区差異看教育機會均等」『北大教育經濟研究』（電子季刊）第2卷第3期 2004年 12頁より抜粋）

教育歳入費における「財政性教育経費」と「非財政性教育経費」の関係と割合は、大きく「公教育費」自体の本質と構造を規定する。特に、「非財政性教育経費」の存在は、学校設置・運営における民間活力の導入と「受益者負担」の導入による私教育費集積の意味を持ち、大きく公教育費の構造を変容させるものである。このとき、政府部門の教育事業収入や「費用」名目で徴集されるこれらの予算外予算すなわち「第二予算」は、1990年以降地方による教育の市場化や学校の民営化の先行的な「実験」の流れの中で、大きく地方教育財政の中の重要な比重を占めるようになった。例えば、浙江

省は個人経済（株式制企業）の発展に応じた形で、企業・個人による民営学校設置を積極的に展開した。一方、上海市は国有企業中心の経済体制であることから、公立学校の民間委託化（「転制学校」）を積極的に展開した。また、広州市は企業（主に不動産開発企業）との合同設置を展開した。こうした地方の教育の市場化モデルは内部に教育市場の集積機能を持ち、当地の公教育投資を一定程度拡充していった。そして、地方はそれぞれの地域経済の発展パターンにもとづき、中央に先行する形で教育政策の展開を図った。<sup>(38)</sup>

## 2. 地方における公教育費の地域格差

しかし、地方による教育市場の集積機能を利用した教育財政政策は、その機能を利用できる地方とできない地方で大きく公教育費自体に格差をもたらすことが予想される。

表8 児童・生徒一人当たりの教育歳出費の地域比較

	北京市	遼寧省	浙江省	湖北省	広東省	四川省	甘肅省
小学生	955	526	688	572	1101	638	379
中学生	1281	667	917	994	1436	953	605
高校生	1298	1310	1367	1969	1523	1365	701
中等職業教育 学校生徒	2251	2076	2005	1797	3238	2650	1780
大学専科学生	3342	1147	5284	1906	4229	3752	2632
大学本科学生 以上	4115	3260	4338	3547	5845	4455	3570
全体	1623.4	928.4	1117.4	1225.4	1785.9	1083.9	658.1

(魏新・丘黎強「中国城鎮居民家庭収入及教育支出負担率研究」『教育与経済』1998年 4頁)

例えば、先の表8は、地方における児童・生徒一人当たりの教育経費の比較を示す。それによると、その額は大きく異なっていることがわかる。例えば、全体では広東省（1785.9元）と甘肅省（658.1元）の間で2.7倍の格差がある。この場合、義務教育段階に注意すると、広東省と甘肅省の間で小学生が2.9倍、中学生が2.4倍の格差が生じている。このことは、教育の市場化による教育費集積の教育財政政策が、結果として教育の機会均等の平等性を大きく侵害する結果をもたらしたと考えることができる。表全体の比較では、地域経済の発展度が高く、教育の市場化の進行が早い東部の広東省（1785.9元）・北京市（1623.4元）と、逆に地域経済の発展度が低く、教育の市場化の進行がおそい西部の甘肅省（658.1元）の間で大きな格差が生じたといえる。

実は、教育経費の地域格差は中国の伝統的・歴史的な教育問題の一つであり、教育の市場化が導入される以前より存在していた。しかし、ここで重要なことはその地域格差が、教育の市場化を志向する教育財政政策の導入以降においてより拡大したという事実にある。そのことは、省・市の広域行政区分よりも直接に教育経営責任を持つ都市と農村の区分や学校現場の実態にさらに深刻に認めることができる。

以下の表9は、教育歳出費の内、施設設備費・修繕費等に充てられる「公用経費」（施設設備費）の対象となる学校の施設設備・備品について、都市・農村の小学校の比較でみたものである。

表9 地方の小学校の設備備品の実態比較

	学生数	生徒一人当 たりの校舎 建築面積 (㎡)	生徒一人当 たりの危険 校舎面積 (㎡)	生徒一人当 たりのパソ コン台数	生徒一人当 たりの図書 蔵書冊数	生徒一人当 たりの固定 資産総額 (万元)
都市	17,212,547	4.99	0.09	0.05	15.51	1.00
県鎮	22,937,748	4.60	0.19	0.03	12.74	0.28
農村	81,416,791	4.69	0.36	0.01	10.21	0.22
全体	121,567,086	4.72	0.29	0.02	11.44	0.34

(王蓉「教育水平的差異与公共教育資源分配的平等」『北大教育経済研究』第2巻第3期 2004年 4頁。)

ここでも、学校の施設設備の条件整備に関して全体にかなりの格差をみることができる。例えば、「生徒一人当たりの危険校舎面積」は、都市の小学校が0.05平方メートルであるのに対して、農村は0.36平方メートルとなっている。また、生徒一人当たりのパソコン台数は、都市が0.05台（100人に5台）に対して農村は0.01台（100人に1台）となっている。全体に、都市の学校と農村の学校の間で物的な条件整備の面で大きな学校間格差がある。この背景には、「設置者負担主義」にもとづく分散型の義務教育財政システムの存在がある。農村部における教育財政の実態では、「郷クラスの財政収入の流動性がかなり大きく、管理権の委譲（「下放」）が経費投入の不安定化をもたらしている」<sup>(39)</sup>とされる。さらに、そこでは上級政府（県・郷）の財政削減の負担が加わり、「地方への負担委譲の政策は、経済における地区間の格差により、教育の条件整備の地区間格差を拡大」<sup>(40)</sup>しているといえる。結果的に、教育の条件整備の格差もやはり教育の市場化が本格導入される1990年以前より大きく拡大している。

教育の市場化は、それぞれの地方の社会的・経済的環境に規定され、全国一様に進行するものではない。例えば、当地の企業や個人の発展度（民間活力）や教育市場参入へのモチベーション、さらにそれを誘導する地方政府の政策意図により決定づけられる。しかし、最も強く教育の市場化の進行を規定するのは、その基盤となるそれぞれの地方の経済指標や教育指標であるといえる。特に、「経済指標」は、「一つの地区の提供する非公共経費の能力がその経済水準と正の比例」<sup>(41)</sup>にあることからより重要な要素となる。以下の表10は、教育の市場化がまだ本格化しない時点（1990年）の地方の経済指標と教育指標を表す。

表10 地域別の経済指標と教育指標

地帯区分	社会労働生 産率(元/人)	一人当たり の農業総生 産値(元/人)	一人当たり の国民収入 (元)	地区人口に 占める農村 人口(%)	一人当たり の教育年限 (年)	文盲率・半 文盲率(%)
東部	3,045	623	1,577	4.80	6.71	12.91
中部	2,103	507	1,005	8.42	6.24	14.75
西部	1,685	442	842	13.53	4.31	24.27

(馬立天主編『中国人口生活質量研究』北京経済学院出版社 1992年 302頁。)

全体に経済指標と教育指標は共に大きく地域格差がある。特に東部と西部に関しては、経済指標を表す「社会労働生産率(元/人)」で1.8倍、「一人当たりの国民収入(元)」で1.87倍となる。また、教育指標を表す「一人当たりの教育年限(年)」では、2.4年の差がある。このとき、教育の市場化を

「教育投資のニーズが個人に生じていく過程」<sup>(42)</sup> と考えると、特に「一人当たりの国民収入」にみられる地区の差は、教育の市場化を形成する十分な消費能力を持つ「教育消費者」の存在の分布格差を表す。また、同時に「一人当たりの教育年限」の格差は、やはり商品としての教育を選択する能力を持つ「教育投資者」の存在の分布格差を表す。いずれにしても、経済指標や教育指標を教育の市場化を促進する環境条件と考えた場合、90年代から進行した教育の市場化は、現実の地方の実態次元ではそのスタート時点より大きな前提条件の格差を持っていたと考えることができる。

ところで、地方（農村及び西部）の教育投入の不足の原因として、地方政府の幹部が教育の価値や効果を認識していないことや民間資本が不十分で民営教育が発展しないこと、さらに教育投資体制が単一であることなど<sup>(43)</sup> があげられる。しかし、より本質的な問題は、地方（農村部・西部）の経済や教育のインフラ整備が充足されていないという文化大革命以前からの中国の伝統的な「負の遺産」の存在が大きい。教育の市場化による教育費の集積は、その意味では民営企業による経済発展と豊かな教育消費者の存在する経済発展地区（都市部・東部沿海部）に限定された政策としての限界を持つ。なお、その経済発展地区においても、近年電子教育や英語教育を領域とする教育産業企業の倒産や「貴族学校」（高額な授業料の寄宿制私立学校）の閉校が多く、経済発展地区における教育の市場化は一定の「飽和状態にある」<sup>(44)</sup> といわれている。この点、今後において中央政府による教育の市場化に対するマクロなコントロールが求められている。

## おわりに

近年の中国の中央及び地方政府の教育財政政策を対象として、教育の市場化による中国の公教育費の構造変動を考察した。この場合、教育の市場化による中国の公教育費の構造変動の特徴は大きく以下のようにまとめることができる。

第一に、中国の教育財政は、単に教育歳出次元のみではなく教育歳入次元においても重要な政策的進行があった。この背景には、公教育費へのニーズの拡大に対しては、教育歳出費（予算内教育経費）の増加の努力だけでは対応できないという教育の膨張があった。そのため、一般的な「教育特定税」の導入のみならず「非財政性教育経費」（予算外教育経費）を設定し、多様な教育費集積の方法を組み入れる教育財政体系をつくった。

第二に、公教育費の支出抑制と財源開拓の同時達成の方法として、教育の市場化（学校の民営化）を方法とする教育財政政策を採用した。これは、数値的には「非教育財政性教育経費」（予算外教育経費）のうち、「事業収入」と「その他の収入」の急増に表れるが、その実質は「受益者負担の原則」の導入による「授業料・雑費」の増収と企業・個人の民営学校設置運営による「その他の収入」の増収を意味した。

第三に、公教育費の体制構造として中央と地方の財政負担構造の変化があった。実際、教育財政支出における負担は地方が九割近くを占め、この変化は当初は中央政府の財政負担軽減という政治的意図から生じたものであるが、結果的には地方による多様な教育費集積を目的とした教育の市場化の先行的な政策を容認することになった。

第四に、地方における先行的な教育の市場化による教育費集積の政策は、結果として地方及び学校間の教育条件の格差を拡大再生産するという問題を持った。

教育の市場化による教育費の集積のための教育財政政策は、現状においては伝統的な社会主義教育制度の理念である教育の機会均等の原則を形骸化させ、東部と西部あるいは都市と農村の間での地域間格差や所得にもとづく経済階層格差を拡大再生産するという問題に直面している。その意味では、中国は今改めてその社会主義的教育制度の根本原則である「教育の機会均等の原則」の見直しを迫られているといえる。このとき、その見直しは単に入学機会の均等だけではなく、「教育過程における



る『資源投入』の均等」<sup>(45)</sup>全体を想定するものでなくてはならない。さらに、その「資源投入」は「就学の権利の均等、就学条件の均等、学業成就の均等」<sup>(46)</sup>など、広範な「教育における平等性」保障を視野に入れなければならない。教育費における「効率性」と「平等性」さらに「公正性」の保障の在り方が今後において問われなければならない。

## 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 2001年 263頁～292頁。
- (2) 当初、鄧小平は「中央幹部会議」(1980.1.16)において、以下のような発言をして、5パーセントの目標を強調していた。しかし、この目標は『綱要』(1993年)の段階で4パーセントに下方修正されることになる。  
「教育・衛生に対する配分は、国民経済の比例において少なすぎ、かなり不均衡がみられる。例えば、エジプトの場合をみると、国民一人平均の教育費はわが国の数倍に相当している。20世紀末には、国の経済状況は現在と比べものにならないほど良くなっているはずだから、かりに国家予算の5パーセント教育予算を計上するとすれば、500億ドルになる。これは現在の80億ドルの6倍に相当する。その数値目標を目指せ」(『鄧小平文選』第2巻 人民出版社 1994年 250頁。)
- (3) 例えば、建築費に関しては、1978年に1平方メートル当たり建築費単価79元が1990年以降365元と5倍の値上りとなっている。また、物価は1991年から1994年の4年間で42.8パーセント上昇し、教員給与費は30パーセントアップ、学校修繕費は55.2パーセントアップした。(斌修文「掃求離脱教育経費短欠困境的現実出路」『経済参考』1988年 21頁。)
- (4) 欧陽延軍/大塚正修「新たな発展に挑戦する中国」『知的資産創造』1999年5月号 3頁。
- (5) 何帆「改革の原動力となる財政圧力」『中国経済新論—中国の経済改革—」(<http://www.vietri.go.jp/users/china-tr/jp/040825kaikaku.htm>)。
- (6) 市川昭午『教育サービスと行財政』(教育管理職講座2)ぎょうせい 1984年 110頁。
- (7) 同上書 111頁。
- (8) 沈百福「20世紀末我国教育投資変動分析」『教育学』2005年5期(中国人民大学報刊資料)60頁。
- (9) 陳国良『教育財政国際比較』高等教育出版社 2000年 23頁。
- (10) 李祖超「教育経費徴集方法的比較与借鑑」『教育学』2002年5期(中国人民大学報刊資料)54頁。
- (11) 安徽省でも税費改革により2004年に「農村教育費附加」を廃止した。しかし、この廃止により4,200万元の教育歳入費の欠損が生じ、教育財政運営能力が低下したと報じられている。また、全国的にも「農村教育費附加」の廃止により教員給与の未払いやカットの問題が生じている。(劉朋「税費改革对農村義務教育的影響」『民營教育動態』12 2001年 9頁。)
- (12) 奏行音「教育市場化的比較研究」『教育学』2004年第1期(中国人民大学報刊資料)121頁。
- (13) 徐国興「中国における国・公立大学授業料政策の変容」『東京大学大学院教育学研究科紀要』第43巻 2003年 99頁～108頁。
- (14) 王蓉「教育水平的差異与公共教育資源分配的不平等」『北大教育経済研究』第2巻第3期)2004年 13頁。
- (15) 『中国教育経費統計年鑑』(2002年度)中国統計出版社 2003年 23頁。
- (16) 王蓉 前掲論文 2頁。
- (17) 袁振国「中国における重点学校政策に対する歴史的考察」『国際開発研究フォーラム』9 1998年 189頁～207頁。
- (18) 何東昌「遵行原則解決教育経費短欠」『中国教育報』1996.10.24②。
- (19) 費騷闢「中国の高級中学における学校間格差」『比較教育学研究』第30号 日本比較教育学会 2004年 187頁。
- (20) 張光遠「対教育集費幾個熱点問題的調查与思考」『價格理論与实践』1998年 17頁。
- (21) 王康・呉志宏・費蕾英・書敏「中国民營教育發展:2003」『中国民營教育研究2003』上海人民出版社 2004年 34頁。
- (22) 張振改「“名校營民校”的合理性追問」『教育發展研究』2005年 31頁。
- (23) 1999年6月に開かれた全国教育工作会议で朱鎔基は民營大学政策に関して以下のように述べている。「わが国は貧しい国として大規模な教育を運営しているので、さまざまな方式で学校運営の道を開かなければならない。」  
「最善の方法は、民營教育の發展を積極的に支持し、民族の素質を高めることである。これは、わが国が社会主義

- の強国を建設するための根本的な保障である」(張忠沢・陳致寬「新的機遇, 新的挑戰—訪原全国人民代表大會教科文衛委員會副主任楊梅波同志—」『民營教育』1999年第4期 4頁~5頁) また, 全国人民代表大會委員長であった李鵬(元総理)は, 1998年4月に浙江省で開かれた高等教育座談会で以下のように述べている。「民營高等教育を發展させなければならない。すべての学校を国によって運営することはできない。国はそんなに財力は持っていないからである。」(「針對教育現狀, 坦言改革思路—劉培植主任給中央領導写信談建議」『民營教育』1998年第3期 5頁。)
- (24) 方建峰「未来15年中国民營教育發展展望」『教育發展研究』7 2005年。なお, 世界の發展国家の平均では, 私立学校のシェアは小学校で6.6パーセント, 高等学校で11.0パーセント, 大学で30パーセントとなっている。
- (25) 李祖超「教育經費徵集方法的比較与借鑑」『教育学』2002年5期(中国人民大学報刊資料) 57頁。
- (26) 2005年(2月24日)に出された國務院の通達「關於鼓舞支持和引導个体私營等非公有制經濟發展若干意見」では, 「非公有制資本が教育, 科研, 衛生, 文化, 体育など社会事業の非営利性と営利性領域に投資することを支持, 引導」し, 「非公有制經濟が公有制の社会事業の単位の改組改制に参与することを認める」として, 非生産性投資領域の行政事業全体の民營化を強く指示している。
- (27) 何金輝・張繼璽・邱国華「中国民營教育回顧: 1992—2004」『教育發展研究』2005年 12頁。
- (28) 魏新「關於我国教育投入若干問題的意見」『教育研究』1997年 28頁。
- (29) 吳黛「本質回歸: 『産業化』的反論」『中国教育学刊』2000年 39頁。
- (30) 天兒慧「序章 中央と地方の政治動態」天兒慧編『現代中国の構造變動』4 東京大学出版会 2000年 5頁。
- (31) 「重要な決定の誕生—14都市開放決定のいきさつ」『中国通信』1984.6.13 5頁(原資料は『眺望』1984年 24期)。
- (32) 吳国光「第1章 地方保護主義の發展と政治統制, 制度退行」天兒慧編『現代中国の構造變動』4 東京大学出版会 2000年 45頁。
- (33) 閻風橋「对我国民營教育有關政策的經濟分析」『北大教育經濟研究』(電子季刊) 第3卷第1期 2005年 11頁。
- (34) 『光明日報』1993.9.4④ 当時, 全国的には20以上の省や市で「不払い」の状況があり, 1992年の調査ではその不払い額はおよそ19億元を超えたといわれている。中央政府は, こうした教師の待遇問題の解決さらに教師の資質・力量の向上を意図して1994年に「中華人民共和國教師法」を制定するが, 財政的な補助事業(国庫補助金)は行ってはいない。なお, 中華人民共和國教師法については以下の拙稿を参照されたい。篠原清昭「中華人民共和國教師法の訳と解説」『季刊教育法』98号 エイデル研究所 1994年 108頁~115頁。篠原清昭「現代中国の教員政策—『中華人民共和國教師法』の分析を中心として—」『日本教育行政学会年報』21号 教育開発研究所 1995年 237頁~251頁。
- (35) 魏后凱・楊大利「地方分権与中国地区教育差異」『中国社会科学』1997年 98頁。
- (36) 隊国良『教育資源集積』高等教育出版社 2000年 11頁。
- (37) 吳淑皎「從教育經費收支機構的地区差異看教育機會均等」『北大教育經濟研究』(電子季刊) 第2卷第3期 2004年 5頁。
- (38) この点については, 以下の拙稿を参照されたい。篠原清昭「中国の教育の市場化にみる社会主義的教育政策の転換」『岐阜大学教育学部紀要(人文科学)』第55巻第1号 2006年 171頁~182頁。
- (39) 吳開俊「对我国教育層次機構的幾点思考」『広州大学学报』1999年 12頁。
- (40) 魏后凱・楊大利 前掲論文 101頁。
- (41) 吳淑江 前掲論文 8頁。
- (42) 林民書「論個人教育, 投資收益与需求」『福州大学学报(社科版)』1996年 45頁。
- (43) 吳開俊「区域經濟發展不均衡对義務教育投入的影響」『上饒師範大学学报』2002年 105頁。
- (44) 石秀選「試論我国民營教育的免稅問題」『民營教育研究』No.1 2006年 47頁。
- (45) 吳淑皎 前掲論文 12頁。
- (46) 劉宝存・楊智「試論我国現段階的教育機會均等問題」『山東師範大学学报(哲社版)』1998年 53頁。

## 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營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「学校の民營化における『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。