

台湾戒厳令解除後の民主化と教育バウチャー

—台湾幼児教育券の検証—

篠原清昭

(教職大学院)

はじめに

I. 教育の民主化と教育バウチャー

1. 教育の民主化における幼児教育券の導入
2. 幼児教育券の導入の背景と幼児教育の課題

II. 幼児教育券の実態と効果の検証

1. 幼児教育券の財政効果と教育（保育）費の分配
2. 幼児教育券の教育効果と幼児教育の質
3. 幼児教育券の社会効果と保護者の学校選択

おわりに

はじめに

教育バウチャーが教育改革の一つの方法としてクローズアップされ、その有効性の検証が求められている。例えば、アメリカ、イギリス、オランダ、スウェーデン、ニュージーランド、チリ、中国など、多くの国が教育バウチャーの試みを行っている。しかし、一方、教育バウチャーについては、その形態や目的はさまざまであり、その定義をめぐる論争がある。例えば、早くから教育バウチャーを提唱したフリードマンは、保護者に教育金券（バウチャー）を与え、自由な学校選択を促し、学校の市場化を求め、公立学校の改革を内容とする公教育の制度改革を期待した。

しかし、現状では教育バウチャーはその「形態」（対象や方法など）は多様である。例えば、「対象（校）」に関して私立学校に限定するケースがある。また、企業やNPOの設置する「新しい私立学校」を強く意識したケースなどがある。一方、「対象（者）」に関して就学前の乳幼児あるいは小・中学生に限定したケースがある。なお、「方法」についても現物としての教育バウチャー（金券）がない場合がある。

また、「目的」に関してもその求める効果は多様である。例えば、公費配分の公平や低所得者補助の教育福祉さらに私学助成の効果を求めるもの、公費教育制度の解体のため企業・NPOの参入促進の効果を求めるものがある。また、国家の規制主義的な公教育制度を緩和するため、学校選択の自由化を求めるものや公教育のガバナンス（民衆統治）化を求めるものがある。教育バウチャーの効果指標は、「効率化」「市場化」や「自由化」「民主化」など多様に存在する。世界で進行する教育バウチャーは、以上の「形態」と「目的」の組み合わせの数ほど存在すると考えていい。（ただし、実際にはその組み合わせは複合的であり、その種類の数は限定される。）

この場合、教育バウチャーの「形態」と「目的」は相互に関連をもつ。例えば、「対象（校）」を「私立学校」に限定した場合、私学助成の「効率化」を重視した教育バウチャーとなる。一方、そこ

に「新しい私立学校」(企業立学校)を含めた場合、「市場化」を重視した教育バウチャーになる。また、「対象(者)」に関して就学前の乳幼児を対象とした場合、幼児教育・保育に限定した「保育バウチャー」となり、「義務教育段階」の児童生徒を対象とした場合、公教育制度の中核である義務教育制度の改革を意識した教育バウチャーとなる。なお、その教育バウチャーに「所得制限」の条件を付けた場合、福祉性を重視した教育バウチャーになる。

これまでの教育バウチャーの研究は、どちらかと言えばそうした教育バウチャーの多様な存在状況(類型)を考慮せず、教育の市場化論の範疇で対立論的に語られている状況があった。しかし、教育バウチャーは、現状では社会的公正論者や平等論者からも一応「教育改革の方法論」として論議され、今後においてその政策化は進行する可能性が高い。そのため、今、世界で先行する教育バウチャーをその多様な存在状況(類型)に応じて検証することが必要といえる。

本研究は、その試みの一つとして台湾の教育バウチャーを検証する。台湾の教育バウチャーの類型は以下のものである。まず「対象学校」は「私立」、「対象者」は「幼稚園・保育所の5歳児」に限定され、「所得制限」は設けていない。その意味では、私学助成の効率性や公費配分の公平性を目的とした保育バウチャーとしての特性をもつ。しかし、一方、この保育バウチャーは90年代以降の台湾の教育の民主化の運動の過程から制度化された。そのため、その実践では幼児教育への民衆監督強化のための「民主化」(教育のガバナンス化)と「自由化」(学校選択の自由化)の社会効果が期待された。その意味では、台湾の教育バウチャーは大きく教育改革の方法論としての可能性をもっている。ここでは、そうした台湾の教育バウチャーを、その導入の背景と過程さらに実態を対象として効果の検証を行う。

1. 教育の民主化と教育バウチャー

1. 教育の民主化における幼児教育券の導入

台湾における教育バウチャーは教育の市場化・民営化ではなく教育の民主化から生じた。この教育の民主化は、台湾では「人民に実質的教育権を獲得させ、教育事務(行政運営)に参与させ、並びに教育を自由化・多元化させる過程」⁽¹⁾と定義される。1987年国民党による権威主義(「威権主義」)的な「党国体制」(party-state system)の象徴であった「戒厳令」が解除されて後、台湾政治は大きく民主化の方向にシフトしていった。国会議員の全面改選(1992年)、総統国民選挙制の導入(1996年)を経て、野党・民進党の陳水扁が次期総統に選出され、台湾の政治は大きく国民党から民進党へ政権交代した。それは、「政治参加の拡大から階級対立、軍事クーデター、政治参加への抑圧へと逆行する悪循環を伴わない」「例外的事例」「政治の奇跡」と呼ばれた⁽²⁾。

この政治の民主化は当然に教育の民主化と連動し、さまざまな教育の改革と政策化に波及した。例えば、1994年4月10日に台北市で発生した延べ3万人が参加したデモ「四一〇教改大遊行」(以下「四一〇デモ」と略す)は、「振錚学会」(1987年設置)「教育人権促進会」(1987年)「人文教育基金会」(1988年)「主婦連盟」(1988年)「大学教育改革促進会」(1990年)「台湾教授協会」(1990年)「台湾教師連盟」(1992年)「基層教師真実教育連線」(1992年)などおよそ210以上の教育社会団体が集結した「全島」的な教育改革運動であった。それは、戦後から続く台湾教育の「病因」とされる「威権(権威)政治」「専制文化」「粗廉(粗雑)主義」を批判し、教育の民主化を求める国民運動そのものであったと言われる⁽³⁾。

当時の与党・国民党は、この大きな国民教育運動のうねりに抗しきれず日本の臨時教育審議会をモデルに行政院に総統直属の諮問機関・「教育改革審議会」を設置し(1994年9月)、これまでの教育制度・運営を大きく変更せざるを得なかった。その後、行政院が「教育改革のグランドデザイン」⁽⁴⁾

と言える同審議会の答申「教育改革総諮議報告書」（1996年12月）にもとづき「教育改革行動方案」（1998年5月）を示し、台湾は大きく教育の民主化を内容とする教育改革を具体化させた。その「教育改革行動方案」に示された教育改革項目の1つに「幼児教育の普及並びに幼児教育の品質向上」があった。

一方、幼児教育界のサイドでも民間の地方団体や幼児教育団体の教育改革運動があり、1998年10月18日に民間の幼児教育団体の連合組織である「中華民国幼児教育連合会」が幼児教育の改善を求める大規模なデモ「一〇一八為教育而走」（以下「一〇一八デモ」と略す）を起こした。このデモで、幼児を対象とした教育バウチャーである「幼児教育券」（以下「幼児教育券」の語を使用する）が初めて訴求された。この背景には、「四一〇デモ」のリーダーの一人である黄武雄（当時台湾大学教授）が「一〇一八デモ」の「副招集人」の劉玉燕（中華民国幼児教育連合会）と協議して、「幼児教育券」の構想を練ったという事実がある。⁽⁵⁾ その意味では、「政府による（幼児）教育券の発行と『一〇一八運動』は絶対的関係にあった」⁽⁶⁾ といえ、幼児教育券の制度化も運動団体からの圧力が大きな誘因となっていた。政府は実際その「訴求」に応じて、翌年1999年（12月16日）に行政院内に置いた「教育改革遂動小組」で具体案を協議させ、臨時決議（第13回委員会議）を経て、幼児教育券が台湾教育史上初めて制度化された。

ところで、幼児教育券の政策は実はすでに国・中央政府に先立って一部の地方政府で実行されていた。実際には、台北市（1998. 8. 1実施）・高雄市（1998. 8. 1）・豊原市（1998. 7. 1）そして台南市（2000. 7. 1）である。中央政府による幼児教育券の導入は、こうした地方の先行的導入の圧力により政策化されたといえる。以下、表1にみてる。

表1 地方政府による幼児教育券の導入状況

| 地方政府 | 台北市 | 高雄市 | 台中県豊原市 | 台南市 |
|------|--|--|--|--|
| 名称 | 幼児教育券 | 幼児託育補助手当 | 学費差額補助 | 幼児教育券 |
| 実施時期 | 1998.8.1 | 1998.8.1 | 1998.7.1 | 2000.7.1 |
| 根拠規準 | 台北市幼児教育券実施要点 | 高雄市政府児童託教手当実施要点 | 豊原市学費差額補助 | 台南市幼児教育券実施方案 |
| 実施目的 | 1. 保護者に多面的な教育の選択の機会を提供する。 2. 公立と私立の幼稚園の優質な競争環境を促進する。 3. 幼児教育の品質を向上させる。 | 1. 幼児の健全発達を養成する。 2. 教育の品質を向上させる。 3. 保護者の教育費の負担を軽減する。 | 1. 保護者の経済負担の軽減。 2. 社会福祉サービスの実現 | 1. 保護者の経済負担の軽減 2. 児童福祉の充実 |
| 対象 | 1. 満5歳以上 2. 設置後1年以上 3. 認可私立幼稚園・託児所 | 1. 満5歳以上 2. 設置後6ヶ月以上 3. 認可私立幼稚園・託児所 | 1. 市に籍を置く認可私立幼稚園・託児所 2. 居住半年以上の父母あるいは親権者 | 1. 満5歳で中華民国国籍を有する者。 2. 認可私立幼稚園・託児所あるいは台南市政府教育局の特別幼児課の児童 |
| 排除条項 | 1. 現行の公立幼稚園・託児所 2. 社会局からの託児補助金を得ている場合。 | 1. 現行の公立幼稚園・託児所 2. すでに「清寒家庭幼児教育費補助」を得ている場合 3. 低収入家庭・片親家庭子女託児手当を得ている場合。 | 上記以外 | 原住民就学手当・託児手当の資格者 |
| 金額 | 毎学期5000元（約15,000円） | 毎学期5000元（約15,000円） | 1500元（約4500円） | 毎学期5000元（約15,000円） |
| 実施方式 | 教育局が教育券を印刷し、満5歳以上の幼児の保護者に発給し、当該幼稚園等は、その教育券を回収し、整理後政府に届け出て、換金し得る。 | 教育券の形式を採らず、幼稚園・託児所は学期中に統一的に名簿を作成し、市政府に申請する。市政府は承認後に幼児の保護者に支給する。 | 教育券の形式を採らず、保護者等が毎年第1学期の学費徴収時期に各地区の役場に申請し、その後役場が関係書類を整え、市役所に申請する。申請認可の後に市役所は役場を通じて発行。 | 幼稚園・託児所が名簿と関係資料を作成し、市政府の特幼課に申請する。 |

地方政府の幼児教育券の目的は、共通に「保護者の経済負担の軽減」と「教育・福祉サービスの向上・充実」に置かれた。台北市は「多元的な教育の選択の機会の提供」と「公立と私立の競争環境の促進」も目的にあげている。対象については、認可幼稚園・保育所に在籍する5歳児としている。一方、支給については、保護者の所得制限はないが、「社会局からの託児補助金」(台北市)、「低収入家庭・片親家庭子女託児手当」(高雄市)、「原住民就学手当・託児手当」(台南市)「その他の補助」との重複支給を制限している。

地方において最も幼児教育券の導入が早かったのは台北市と高雄市であった。台北市では1994年に市長に当選した陳水扁が積極的に幼児教育改革を選挙公約に掲げ、その一つとして幼児教育券の導入を主張していた。1997年(8月11日)、陳水扁は、当初同市の市政会議で98年度予算案の中に「児童手当」と幼児教育券支給案の二つを併案として計上した。しかし、その後幼児教育の改善を求める大規模な「一〇一八デモ」に呼応して、幼児教育改革を幼児教育券に一本化して、台北市教育局(蘇秀花局長)に台湾初の幼児教育券の実施を指示した。

こうした地方における幼児教育券の政策化は、共通にその背景に1994年以降の政治の民主化を背景とする教育の民主化・自由化の流れ(「四一〇デモ」,「一〇一八デモ」)とそれに呼応した革新系(民進党)市長によるリーダーシップがあった。こうした地方の幼児教育券の政策化の動きは中央の政権交代に連動し、最終的に政府による幼児教育券の全島の実施に至った。この場合、幼児教育券の政策化は、他の教育改革案と比較して、「国民党と民進党の両党から積極的に支持される争論最小の政策議題」⁽⁷⁾であったと言われる。その意味では、両陣営(国民党・民進党)にとって共通に「一種の選挙政治上の工具」⁽⁸⁾性をもち、そのことが全島的な政策化を早めたと考えることができる。

実際に政策化された台湾の教育バウチャーである幼児教育券制度とはどのような内容のものであるのか。その内容は、2000年(9月2日)に制定された『幼児教育券発行実施方案』(2000年教学第26025号、以下『方案』と略す。)に具体的にみることができる。まず幼児教育券導入の目的は以下のようである。

「1. 国家全体の教育資源を整合、調整し、資源分配の合理的な効益を促進する。2. 幼稚園と託児所の状態と環境を改善し、幼児教育の水準を上げる。3. 公私の幼稚園と託児所の学費の格差を縮減し、保護者の子女への負担を軽減する。」

それによると、幼児教育券導入の政策目的は大まかには政府による幼児教育財政支出の配分の合理化、幼児教育の水準の向上、そして幼児教育機関⁽⁹⁾の公私格差の解消や保護者の教育費負担の軽減にあった。

また、幼児教育券の具体的な内容については、まず受給対象に関して、「9月2日から翌年の9月1日の期間で満5歳から満6歳未満の幼児で、実際に認可私立幼稚園もしくは私立託児所その他の合法的な幼児教育機関に在籍している幼児」に限定された。すなわち、台湾の教育バウチャーと呼ばれるものは対象を5歳児に限定した保育バウチャーであり、さらに「私立」に限定した「私学助成」を特徴とするものといえる。そのため、5歳未満児さらに公立の幼稚園・託児所に在籍している5歳児は対象外とされ、さらに無認可の私立幼稚園・託児所に在籍している5歳児も制限されている。なお、保護者の所得制限はないが、中央政府もしくは地方政府から他の補助を受けている場合は制限された。

さらに、幼児教育券の具体的な実施方法については、以下のように指示された。

1. 幼児教育券の印刷は各直轄市や県政府が実際状況をもて計画処理する。
2. 保護者が就園させたいと思う幼稚園もしくは託児所を選択した後、各園(所)が審査し誤りがなければ学費を部分的に免除するか、あるいは別に記録する。第一学期は10月15日、第二学期は4月15日前に、各幼稚園もしくは託児所は統一的に書類作成し、直轄市・県(市)政府に送付し審査される。
3. 直轄市・県(市)政府は、当該年の10月末及び4月末までに所管する各私立幼稚園及び託児所

に就園する五歳幼児が受領する幼児教育券の数量の動態を記録し、学期ごとに新台幣紙幣で五千元を標準として申請額を整理し、教育部・内政部に申請報告する。；並びに統一的に幼児名簿を作成し、直轄市・県（市）政府の予備審査用に残す。

ここで注目すべきなのは、教育バウチャーの現物としての「幼児教育券」の存在と取扱いである。実は、当時幼児教育券の発行の準備は間に合わなかった。そこには、中央政府内において教育部と行政院の間でその実施方法に関して意見の対立があり、調整できなかったという事情があったとされる。『方案』制定直前に出された教育部と行政院両者の実施方式案の詳細を以下の表2でみる。

それによると、「幼児教育券」の現物の取扱いに関して大きく違いがあることがわかる。「教育部方案」にある「実施方式」は現行の方式を示しているが、「行政院方案」の「実施方式」は明らかに「幼児教育券」という現物の存在を前提とした方式になっている。そこには、「幼児教育券」に関して教育部による「印刷」と各地方政府への「送付」、各地方政府による当該保護者への「配布」、さらに保護者による選択した幼稚園（託児所）への「提出」と「回収」という幼児教育券現物の流通が明記されている。

表2 教育部と行政院の幼児教育券方案の相違

| | 教育部方案 | 行政院方案 |
|------|--|--|
| 文書 | 教育部通達・台89国字第89108424号 (2000.8.30) | 行政院台89教字第26025号通達（審査決定）「發放幼児教育券实施方案」 (200.9.2) |
| 方案目標 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 幼児教育機構を健全並びに改善するため 2. 社会と保護者の期待を満足させるため 3. 教育資源の合理的効益を促進するため | <ol style="list-style-type: none"> 1. 国家全体の教育資源を調整・運用し、資源分配の合理的な効益を促進するため 2. 幼稚園・託児所の生態と環境を改善し、幼児教育の水準を向上させるため 3. 子女をもつ保護者の経済負担を軽減し、公私の幼稚園・託児所の学費の格差を短縮するため |
| 実施方式 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 保護者が、認可幼稚園あるいは託児所を選択し、同園（所）にその子女の住民票（正・復）と印鑑を持参する。各園（所）で審査し、その資格に誤りがなければ5千元を免除し、その関係書類を作成し、10月15日前及び4月15日前に所在地の県市政府の審査のために送付する。 2. 各県市政府は10月下旬及び4月下旬前に、所管の各私立幼稚園及び託児所の5歳の幼児の在籍動態を統一的に記録整理し、教育部・内政部のそれぞれの審査に付す。ならびに統一的に幼児名簿を作成し、県市に備えておく。 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 教育（内政）部が統一的に幼児教育券を印刷し、直轄市・県市政府に送付する。当該県市は管轄区域内に適当な地点（国民小学）を選定し、保護者に配布する。なお、各県市政府は実際状況によりその発送方式を決めることができる。 2. 保護者は理想の幼稚園あるいは託児所を選択し、その園（所）に幼児教育券を提出する。それぞれの園（所）で審査し、誤りがなければ学費が（一部）免除され、幼児教育券が回収される。その後、各園（所）は第1学期は10月15日、第2学期は4月15日までに統一的にリストを作成し、直轄市・県市政府の審査に付す。 |

しかし、実際には「幼児教育券」の実施方法は現行通り教育部案により処理されることになった。この場合、幼児教育券の印刷・発行については、教育部案には明確には規定されてはいなかった。そのため、幼児教育券の印刷と発行の方式は地方政府に裁量的に任される形で幼児教育券制度はスタートすることになった。その結果、2000年度第1学期の時点では、直接に保護者に幼児教育券を発行・送付する方式を採る県・市は、46県・市のうち10県・市であったが、2001年度第2学期の時点では1県・市になり、現在では県市政府が直接に保護者に幼児教育券を発行・送付する方式はなくなった。つまり、現行では、台湾の教育バウチャー制度は「幼児教育券」という現物の流通がない形で実行されているといえる。

こうした状況になった原因は何か。当時の新聞報道によると、「幼児教育券の発行に関して行政院が

査定をなかなか行わず、関係職員を処分する事態に陥り、教育部もさじを投げた⁽¹⁰⁾ という事情があったとされる。そのため、「幼児教育券の発行は間に合わず、教育部は幼児教育券の方法を止め、保護者の住民票、印鑑、入(在)園名簿等により先に5000元の免除⁽¹¹⁾を行わざるを得なかったとされる。その意味では、原因は中央政府における行政院と教育部のセクショナリズムにあったと考えることができる。しかし、一方、実際の幼児教育券の「印刷費」「郵送費」や「(資格確認のための)調査」等の作業負担は相当に大きかったことを推察すると、「幼児教育券の流通における経費削減や作業負担の回避が意図された」⁽¹²⁾ ことも否定できない。

しかし、一見わずかにみえるこの「流通」方法の変更は、「幼児教育券」それ自体が現物として目に見える「補助」や「学校選択」の「象徴」としての効果を持ったため、保護者のサイドにおいて「教育券制度の工具意識を減じ」⁽¹³⁾ その後の幼児教育券の制度的価値や効果に少なからず影響を与えたといえる。後述する。なお、他の児童手当等との重複申請の制限についても、地方の幼児教育券制度には規定されていたが、中央政府(行政院)の制度には明確に規定されていなかった。それは、実際には地方政府が申請作業を行う時点での裁量的判断とされた。

2. 幼児教育券導入の背景と幼児教育の課題

ところで、幼児教育券の政策化の背景となる当時の台湾の幼児教育状況はどうであったか。幼児教育券の政策化には、どのような動機があったのであろうか。さらに、いくつかの幼児教育振興策の中でなぜ幼児教育券の方式が採用されたのか。幼児教育券の政策化の背景を検討してみる。

まず、台湾の幼児教育状況をみってみる。以下の表3は、幼児教育券導入期における台湾の幼児の託育状況を示す。それによると「在宅保育」と「就園保育」に関して大きく特徴があることがわかる。「3歳未満」までは多くの保護者は「在宅保育」(81.79%)を行っているが⁽¹⁴⁾、「3歳以上」になると「就園保育」(77.12%)に変更している。台湾では、制度上託児所への入所は満2歳以上と制限されているため、当然に在宅保育は多くなっている。その場合、「自宅で母親が世話」(52.31%)をするケースが理想とされるが、就業している母親の場合、「自宅でその他の家人もしくは依頼人が世話」(22.56%)できないとき、「保母⁽¹⁵⁾あるいは親戚に預けて、夕方に向かえに」(6.92%)行くか、「託児所や幼稚園に入所(就園)させる」(17.30%)ことになる。しかし、この場合、託児所(「児童及少年福利法」により満2歳以上)と幼稚園(幼稚教育法により満4歳以上)は共に入所(園)に関して年齢制限があるため、そうした母親は「無認可」の託児所(特に2歳未満を受け入れる託児所)や幼稚園(特に3歳未満を受け入れる幼稚園)に通わせることになる。この傾向は、近年母親の就業の拡大により大きくなった。

表3 幼児の託育状況(2000年)の実態

%

| 年 齢 | 自宅で母親が世話 | 自宅でその他の家人もしくは依頼人が世話 | 保母あるいは親戚に預けて、夕方に向かえに | 託児所に入所させる | 幼稚園に就園させる | その他 |
|-------|--------------|---------------------|----------------------|--------------|-----------|------|
| 3歳未満 | 52.31 | 22.56 | 6.92 | 6.92 | 10.38 | 2.0 |
| | 81.79 (在宅保育) | | | 17.30 (就園保育) | | |
| 3歳～6歳 | 15.89 | 5.33 | 0.83 | 24.46 | 52.66 | 0.84 |
| | 22.05 (在宅保育) | | | 77.12 (就園保育) | | |

(『89年度児童生活状況調査』児童局 2001年10月1日 21頁。)

一方、3歳～6歳児の場合多くの保護者は我が子を託児所や幼稚園に就園・入所させるようになる。

その入所・就園率は年齢により異なり、3歳児で54.2%、4歳で85.9%そして就学前の5歳児で94.4%に達する。⁽¹⁶⁾ ここで重要となるのは、就園・入所率の高さではなく、当該幼児が公立・私立あるいは認可・無認可のどちらの幼児託育機関に就園・入所させているかという点にある。このとき、幼児教育券の支給対象となる5歳児でみると、以下の表4の状況にある。

表4 5歳児の就園・入所状況（1994年時点） 実数（%）

| | 国公立幼稚園 | | 私立幼稚園 | | |
|------------|----------------|--------|-----------------|--------|----------------|
| | 幼稚園 | 託児所 | 認可幼稚園 | 認可託児所 | 無認可 |
| 幼稚園所数 | 598 | 2,311 | 1,300 | 1,106 | 5,299 |
| | 2,909 (27.4) | | 2,407 (22.68) | | 5,299 (49.92) |
| 5歳児在学数 | 18,702 | 30,344 | 78,410 | 41,162 | 60,153 |
| | 49,046 (21.44) | | 119,572 (52.27) | | 60,153 (26.29) |
| 一園所当たりの園児数 | 31.5 | 13 | 60.3 | 37.2 | 11.4 |

（張涵育「台湾省無認可及び認可幼稚園所発展現況之普查研究」『台中師院研究報告』1995年 78頁。）
注；ここでは、「国公立幼稚園」「私立幼稚園」という用語が使用されているが、この「幼稚園」という語は、台湾内では一般に「幼稚園」と「託児所」を併記する場合に両者をまとめる用語として便宜的に使われてきた。しかし、近年「幼教整合」（幼保一元化）の政策化の振興の中で、その一元化した新しいタイプの幼児教託機関として「幼稚園」構想が浮上している。

表は、幼児教育券が導入される以前（1994年）の状況を示したものであるが、その特徴として「国公立」（27.4%）に比して「私立」（72.6%）の幼稚園が多い点がある。さらに、その「私立」の内でも無認可の幼稚園（49.92%）が多い点がある。そのため、実際の在籍者数においても「国公立」（21.44%）に比して「私立」（78.6%）が多くなっている。こうした私立依存の状況は、従来の台湾政府の幼児教育政策の影響にもとづく。

台湾における幼児教育の歴史は新しい。歴史上は1921年に「台湾公立幼稚園規則」により法制（学制）化されたが、それは日本による植民地支配のための法治化であった。実際、台湾移住の日本人子弟のための内地との（学歴）制度共通化のためのものであり、台湾島民のためのものではなかった。もちろん、台湾島民の子弟が在籍できる幼稚園・保育所（「国語保育所」）も存在したが、それらは日本による植民地化政策による「同化」「皇民化」の教化支配のものであった。その後、国民党政権に移っても幼児教育は「非正規教育」のままであった。1956年に国民学校法に「幼稚園」と規定され、1981年に「幼稚教育法」が制定され、さまざまな関係法（「私立幼稚園奨励弁法」「幼稚園園長・教師登記検定」「幼稚園課程標準」など）が立法化されるが、法による監督規制はなく、違法者が多かったとされる。また、政府援助（公費補助）は一切なく、「非正規教育」の状況が長く続いた。わずかに設置された幼稚園は、国立師範学校（後に師範専科学校→師範学院→教育大学）に附設された附属実験学校のみであった。そのため、多くの地方では私立の幼稚園・託児所が設置され、保護者はそうした私立（無認可を含め）に依存する状況になった。

しかし、80年以降台北市が公立小学校の空き教室を利用して幼稚園を附設して後、大都市を中心にいくつかの縣市が小学校附設の公立幼稚園を設置するようになった。ただ、すでに「国公立」の少なさを補う形で設置された多くの「私立」サイドからみれば、そうした「国公立」の増設は自らの園（所）の存続を危くする政策であり、関係の団体による政治的折衝により結果的に「国公立」の増設は抑えられた。また、その募集方式においても「国公立」は当時「5歳児」のみに制限された（そ

の後、定員割れが全体に生じたことにより、段階的に4歳児に拡大された)。

いずれにしても、そうした歴史状況により台湾の幼児教育政策は「国公立」の増設という振興策が取れない結果となった。このことは、政府が「私立」への支援をメインとする現行の幼児教育券制度を選択した大きな理由と考えることができる。

つぎに、幼児教育券導入の最大理由となる保護者への財政支援と保護者の教育費負担の実態についてみる。まず、その前提として考えなくてはならないのは、これまでの国家の幼児教育への教育財政支出が圧倒的に少ないということである。先に述べた幼児教育の改善を求める大規模なデモ「一〇一八デモ」においても、その点が国家への要求の中心に置かれた。実際に、1994年時点での中央政府の学校経費支出の学校段階別比較(表5)をみても、「幼稚園」への予算経費の割合は全体のわずか2.72パーセントで最も少ない。また、1987年から1999年の13年間の経年比較においても、学校経費支出全体の総額は約4倍増加しているが、幼稚園への経費支出の割合は例年3%前後で大きな増加はない(「小学校」は4.66%増、「高校」は1.35%増)。国家の予算配分は、表中の「一人当たりの経費支出」でみると、「大学」(203元)「高校」(70元)に重点的に傾斜し、「幼稚園」(45元)は軽視されていたといえる。

表5 中央政府による学校経費支出比率(学校種別)

| 項目 | 経費支出(元) | 予算経費(%) | 学生人数(人) | 一人当たりの経費支出(元) |
|--------|-------------|---------|-----------|---------------|
| 幼稚園 | 10,776,989 | 2.72 | 237,779 | 45.324 |
| 小学校 | 103,563,764 | 24.37 | 2,111,037 | 49.058 |
| 中学校 | 69,497,826 | 16.12 | 1,187,370 | 62.366 |
| 高校 | 28,586,627 | 6.40 | 238,660 | 70.013 |
| 高等職業学校 | 32,779,188 | 7.01 | 515,211 | 78.497 |
| 専科 | 31,631,496 | 6.99 | 367,373 | 87.174 |
| 大学 | 66,388,472 | 15.84 | 321,812 | 203.439 |

(『中華民国教育統計』教育部 1995年 56頁)

その場合、さらに問題となるのは国家からの経費支出を受ける「幼稚園」の内、在籍率およそ78パーセントを占める「私立」への配分があるかどうかである。実際には、以下の表6にみるように「私立幼稚園」(私立託児所)への配分(助成)はない。⁽¹⁷⁾ そのため、私立幼稚園(託児所)の運営費は保護者の収める保育費に依存することとなり、結果的に「幼児一人当たりの保護者の負担金」は多くなる。その負担額は「公立幼稚園」「公立託児所」(32,500元)と比較して約3倍(91,350元)となっている。このことから、私立幼稚園及び託児所の保護者の経済負担の解消が幼児教育券導入の大きな誘因であったことがわかる。⁽¹⁸⁾

表6 幼児教育費のコスト比較

| 幼児教育機関類型 | 国小附属幼稚園 | 台北市公立託児所 | 私立幼稚園 |
|-----------------------------|---------|----------|--------|
| 政府の一般補助(年間一人当たり) | 43,000 | 94,000 | 0 |
| 幼児一人当たりの施設貸与・保育者退職金負担への政府補助 | 28,000 | 28,000 | 0 |
| 幼児一人当たりの保護者の負担金(年) | 32,500 | 32,500 | 91,350 |
| 幼児一人当たりの教育コスト | 103,500 | 154,500 | 91,350 |

(表3の出典と同じ。59頁。)

注1；表中の「幼児一人当たりの施設貸与」とは、国小附属幼稚園の園児が国小で占有する校地を10平方メートル（約3坪）に見積もり、坪単価貸与金500元として試算し、毎年の一人当たりの園児の貸与金を18,000元としている。

注2；表中の「幼児一人当たりの保育者退職金負担」とは、標準総額を370万元として、それを25年で分け、毎年15万元の設定で、教師・保育者一人が担当する幼児を15人とした上で、幼児一人当たりの毎年の負担金を10,000元としている。表中の幼児一人当たりの施設貸与・保育者退職金の負担への政府補助は、その合計額を指す。なお、8つの師範院校の附属幼稚園は保護者の負担はない。幼児教育補助金は地方と中央の半額負担である。さらに、公立幼稚園の収容力は当該幼児の20パーセントとされている。

以上、幼児教育券の導入の背景には、①公立幼稚園・託児所の数が少ないこと、②①を理由とする私立幼稚園・託児所（無認可）への依存、③政府による私立幼稚園・託児所への教育予算支出がわずかであること、④③を理由とする私立幼稚園・託児所の教育費が高いことなどの要因があることがわかった。

しかし、問題はそうした状況の中でなぜ当時の政府は「教育バウチャー」（幼児教育券）という手段を採用したのかという点がある。幼児教育振興の施策に関しては、大きくは公立幼稚園・託児所の増設や私立幼稚園・託児所への機関補助さらには「幼児手当」の支給等があるが、当時の政府はなぜ幼児教育券の方法を採用したのであろうか。

当時、公立の幼稚園・託児所の増設については多くの問題があった。まず、最大の問題は財源（財政）問題であった。基本的に公立幼稚園・託児所の設置及び運営に関しては相当の財政負担が生じた。例えば、当時台北市では公立幼稚園に対して5億円の経費を支弁していたが、この額は私立幼稚園への補助の14倍であり、実質的には市内の当該年齢児（11,800人）の9分の1であった。また、公立託児所については、一般にその運営経費は公立幼稚園の2倍を必要とした。1996年の時点で言えば、台北市の託児所関連予算は3億6千万円で児童福祉予算（5億3千万円）全体の約68パーセントを占めていた。しかし、実際に公立託児所の入所幼児は3,830人で市内の当該幼児（約9万人）全体の4.7パーセントにすぎなかった。⁽¹⁹⁾つまり、わずか4.7パーセントの幼児に児童福祉予算の68パーセントが必要とされていたといえる。以上のことから、公立幼稚園や公立託児所（運営経費は託児所の方が高い）の増設と運営コストは相当に重かったと推測される。また、当時台湾の国内経済は1997年に発生したアジア通貨危機の影響を受け、2001年に初めてマイナス成長を記録する状況にあり、国家予算の削減と公共投資の抑制が進行し、財政力もなかったと推測される。

一方、仮に当時の台湾政府に財政力があっても、やはり公立幼稚園や公立託児所の増設は政策として採用されなかったと推測される。それは、先にも述べたが当時の台湾の幼児教育界では、「国公立」（27.4%）に比して「私立」（72.6%）が多く、「私立」のシェアが中心の状況であった（表4）。むしろ、幼児教育市場は飽和状態で、もし公立幼稚園等を設置拡大すれば民間サイドから反発が生じることは必至であった。そのため、政府は民間サイドのマーケットを公私協調路線の上で保障することを強いられた。

また、受益者である保護者のニーズの面でも公立幼稚園・託児所はあまり評価されなかった。例えば、以下の表7は保護者の公私幼稚園の評価の結果であるが、保護者の多くは経済負担の低い公立幼稚園（16.7%）よりも経済負担の高い私立幼稚園（55.1%）の方を高く評価している。その理由には、入園（所）条件や教育課程（保育内容）の要因があるといえる。

表7 公立と私立の幼稚園の評価

| 理 由 | % (実数) |
|--------------|--------------|
| 私立幼稚園の方を評価する | 55.1 (619) |
| 公立幼稚園の方を評価する | 16.7 (188) |
| 変わらない | 11.6 (130) |
| 何とも言えない | 9.9 (111) |
| わからない | 6.8 (76) |
| 計 | 100.0 (1124) |

(『台湾家長現行幼児教育的態度取向調査』中正大学公共政策及管理研究センター 2003年 105頁。)

例えば、入園(所)条件に関しては公立幼稚園・託児所が「就園(保育)時間」が短いことから、就労保護者のニーズに合わないことがある。また、教育課程(保育内容)に関しても公立幼稚園に従来の国民党による体制教育・管理教育の悪影響があることが指摘されていた。この点、「四一〇デモ」の指導者・黄武雄は以下のように主張していた。

「(幼児教育の振興については)基本的には公立幼稚園の増設が求められるが、それは問題である。仮に公立が引き受ける場合(その数を)1.5倍増やさなくてはならない。しかし、目前の国小(公立小学校)の用地には限界がある。仮に公立幼稚園を国小内に附設すれば幼児教育の品質は悪化する。幼児教育を国家の調整管理に任せた場合、すべての国小・国中と一様になり、その内容が硬直化する。」⁽²⁰⁾そこには、これまでの公立学校の国家主義的教育管理への根強い批判がある。

それでは、それ以外の政策の選択はどうであったか。例えば、私立幼稚園・託児所への政府による機関補助としての私学助成や「児童手当」の導入の可能性はなかったのだろうか。この点、先に示した政府の幼児教育券導入の通知である『方案』には以下のように記されている。

「学者による『幼児教育券』の主要な研究成果や各国が実施する幼児教育券の経験を参酌すると、幼児教育券は政府による補助の公私格差を解消し、保護者に(幼児教育への)参与を促進し、(幼稚園・託児所あるいは公立・私立の)選択権を発揮させるといえる。以上のことから、幼児教育機構を健全に改善し、社会と保護者の期待を満足させ、公平な教育資源の合理的な効果を促進するために、幼児教育券の発行を計画する。」

そこには、政府自身が「幼児教育券」の教育バウチャーとしての政策価値とりわけ保護者の参加権や選択権を拡大するという「自由化」「民主化」を尊重する姿勢を認めることができる。この背景には、大学や研究団体さらに研究者の積極的・実質的な政策関与の事実がある。例えば、台湾の(幼児)教育改革を促進した「四一〇デモ」や「一〇一八デモ」の指導的役割を担ったのは、大学研究者が母体となった「振銓学会」(1987年設置)「教育人権促進会」(1987)「人文教育基金会」(1988)「大学教育改革促進会」(1990)「台湾教授協会」(1990)であった。さらに、それに対応して組織された政府サイドの審議会・委員会(「教育改革審議会」「教育改革遂動小組」)等には、多くの教育運動を指導・支持する大学研究者の委員としての参加があった。実際、政府サイドの最初の教育券構想は、「教育改革審議会」の答申・「中華民国教育報告書」(1995年2月)で示されている。また、「幼児教育券」構想は「一〇一八デモ」を組織した「全国幼教連合会」が示したものであるが、その構想原案は「四一〇デモ」の発起人である台湾大学教授・黄武雄や「四一〇教育改革連盟理事」・「行政院教育改革委員」でもある台湾大学教授・張清溪が作成している。

この場合、そうした学者はなぜ幼児教育における私学助成の方法として幼児教育券を主張したのであろうか。彼らの主張を確認することが、台湾における幼児教育券導入の本質を確認することになる。

その一人張清溪は、幼児教育券の効果について以下のように言及していた。

「幼児教育補助については一般に以下の四つの方案がある。①政府による幼稚園の直接運営並び学費免除、②私立幼稚園への（機関）補助、③幼児の保護者への『幼児手当』の支給、④保護者への『幼児教育券』の発給。しかし、政府の限られた財政状況では、私は④の『幼児教育券』が他の方案と比較して最も効率的であると考え。…（略）…いわゆる『効率』とは、資源の配分が最大多数の最大幸福を生じさせることをいう。…（略）…『教育券』は政府が直接に私立幼稚園を補助するよりも効率的である。それは、『保護者の選択権』の制御があるからである。機関補助の場合、認可後幼稚園は現状に安住する。しかし、『教育券』の場合は保護者の選択という濾過を経ることにより「効率」が向上する。多くの人は、しかし、保護者の選択の効果に懐疑的であるが、それは最も効果的な制御手段である。保護者の制御力、それは一人残らずすべての保護者に期待できるものではない。しかし、最初はわずかな保護者にしか認識力、批判力そして選択力がなくても、しだいに多くの保護者に共有化され、躍進するものであると思う。このことは、現状でわれわれが日常的に行っている各種の消費行為と同じである。大部分の消費者は大部分の商品の品質をすべて理解しているわけではない。ただし、少数の消費者は理解、批判、検討している。このことは、大部分の『無知』な消費者に賢い消費を行わせることに連鎖していく。…（略）…これがいわゆる『市場機能』である。」⁽²¹⁾

ここでは、「教育券」の方法の有効性が「親の学校選択権」の実行によるある種の「市場機能」にあるという。さらに、その「市場機能」に、保護者を「消費者」、幼稚園等を「商品」と仮定し、いわゆる賢い「消費者」による優れた「商品」の購入により、「商品」全体の質が向上するという「消費者主権」を期待する。それは、一見「市場化」論に立つ教育改革論のように思われるがそうであろうか。

この点、黄武雄は幼児教育券に「自由化」機能を求め、以下のように述べていた。「教育の自由化とは何か。自由化は、真に自主文化を発展させることにある。われわれは、いったん自由化されれば野放図になることを恐れる。それは、しかし、監督がないためである。われわれは人々に自主権を付与すると同時に民間による監督力量、いわば平行監督を社会全体から必ず発展させなくてはならない。」⁽²²⁾

重要なのは、ここでいう「平行監督」であるが、この「平行監督」とは大きくはある種の市民統制を指すと思われ、それが「市場化」の抑制に機能すると仮定されている。いずれにしても、幼児教育券の導入の価値は国家統制からの離脱と保護者の学校選択の自由の保障による「自由化」さらに保護者自身の選択（自由競争）を通じた幼児教育の質向上の「効率化」に求められていたと考えることができる。

その後、幼児教育券の導入は先に述べた地方の革新首長の先行的導入を経て、広く台湾島民の評価を高めていった。実際、幼児教育政策の政策選択に関する意識においても、「幼児教育券」は「公設民営化」「機関への直接補助」「公立幼稚園の設置」「免税措置」の上位に置かれた。⁽²³⁾ こうした幼児教育券の価値は、その制度の運営や実施の段階で実際に保護者等に受容されたのであろうか。実態をみてる。

II. 幼児教育券の実態と効果の検証

幼児教育券の実施が実際にどのような効果を持ったか。その効果の検証は幼児教育券の制度・政策価値を分析する重要な作業といえる。この点、台湾では幼児教育券制度の実施前後において、多くの研究者による幼児教育券の実証研究（主にアンケートや面接調査による意識調査）があり、相当の分析や議論があった。ここでは、そうした台湾内の研究成果を踏まえて、幼児教育券の効果を検討する。

幼児教育券に期待される効果とは何だったか。改めて、それを制度設計者の意図すなわち政策意図

の次元で確認すれば、以下のようであった。

「1. 国家全体の教育資源を整合、調整し、資源分配の合理的な効益を促進する。2. 幼稚園と託児所の状態と環境を改善し、幼児教育の水準を上げる。3. 公私の幼稚園と託児所の学費の格差を縮減し、保護者の子女への負担を軽減する。」(『方案』)

そこでは、公私の学費格差の解消と財政支出の合理的配分の「財政効果」と、幼稚園・託児所の改善と幼児教育水準の向上の「教育効果」の二つが期待されていた。したがって、幼児教育券の効果の検証は、まずは「財政効果」と「教育効果」の二つを基準とすることになる。

1. 幼児教育券の財政効果と教育（保育）費の分配

まず、幼児教育券の財政効果について検証する。幼児教育券の財政効果、それは第一には幼児教育券が公平分配に効果があったかという点に求められる。

表8 幼児教育券は公私の幼稚園・託児所の学費の格差を是正し、教育資源の公平分配に効果があったか

| 項目 | 保護者 実数 (%) |
|----------|---------------|
| 全然そう思わない | 28 (8.9) |
| そう思わない | 72 (23.0) |
| わからない | 42 (13.4) |
| そう思う | 141 (45.0) |
| 非常にそう思う | 30 (9.6) |
| 計 | 313 (100.0) |

(巫永森「幼児教育券政策実施情形之調査研究—彰化県為例—」
『静宜大学青少年児童福利学系修士班修士論文』2002年108頁。)

先の表8は、幼児教育券が「公私の幼稚園・託児所の学費の格差を是正し、教育資源の公平分配に効果があったか」を直接に問うた調査の結果である。それによると、保護者の肯定率は54.6パーセントであり、それほど高い評価ではない。それは、おそらく実際の補助金額の妥当性に問題があるといわれている。実際、試算上家計への補助率すなわち幼児教育券の実際額の一万元が当該幼児を持つ保護者家庭の教育費（平均）に占める割合は10.9パーセントであり、それほど高い比重を持たない。幼児教育券額の1万元が実際の教育支出のどのくらいの割合を軽減したかを聞いた他の項目でも、「20%の負担を軽減した」という選択が63.0パーセントと高く、それほど負担軽減に有効だったとは考えられない。幼児教育券の金額（一万元）の妥当性を聞いた他の調査研究でも、「額が少ない」ことへの不満を持つ保護者の割合は高く、詳細には学歴の低い低所得層の保護者に多いという結果を示している。⁽²⁴⁾ また、筆者の行った保護者への直接のインタビュー調査⁽²⁵⁾でも、「効果は大きくない。でも多少助かった」と回答している。

この場合、幼児教育券の財政効果は単に金額の妥当性のみ求められるものではない。具体的には、幼児教育券の対象の妥当性にも関係がある。以下の表9は、幼児教育券の補助対象の希望調査の結果であるが、「満3歳以上」あるいは「満4歳以上」への希望がある。特に、保護者に関しては「満3歳以上」30.6パーセント、「満4歳以上」38.8パーセントと高い。現行の幼児教育券の対象設定は認可私立幼稚園・保育所に在籍する5歳児となっているが、多くの保護者は補助対象年齢の引き下げを求めている。この点、筆者のインタビュー⁽²⁶⁾でも、「3, 4歳児に拡大してほしい。5歳児に限定して額を上げるよりも（補助対象を）拡大してくれる方がいい」という意見があった。このとき、「現行の5歳児のままであったとして、いくら（教育券の額を）増額してほしいですか」という筆者の問

いに対しては、以下のような回答があった。「全部無償にいてほしい。本当は授業料だけではなく、それ以外の費用（給食費、雑費）も無償にしてほしい。毎月の費用の方が大変。少なくとも授業料だけはタダにしてほしい。」

表9 幼児教育券補助対象の希望年齢 % (実数)

| | 園(所)長 | 保育者 | 保護者 |
|-------|------------|------------|------------|
| 満2歳以上 | 8.8(10) | 23.1(54) | 12.7(34) |
| 満3歳以上 | 21.1(24) | 16.2(38) | 30.6(82) |
| 満4歳以上 | 28.1(32) | 24.8(58) | 38.8(104) |
| 満5歳以上 | 42.0(46) | 35.9(84) | 17.9(48) |
| 計 | 100.0(112) | 100.0(234) | 100.0(268) |

(林麗珍『台南縣市幼児教育券相關問題之研究』国立台南師範学院国民教育研究所修士論文2004年 78頁。)

幼児教育券制度の財政効果を否定する李南雄は、「それが公私の幼児の不平等問題を解決するものではないし、財政不足の現実に対応したものではない」⁽²⁷⁾と批判し、幼児教育券制度を「杯水車薪」(コップ一杯の水で車に積んだ薪の火を消す。「焼け石に水」)だという。また、他の研究者にも幼児教育券の補助により「幼稚園側が授業料を値上げし、実質の負担軽減に結びつかない」⁽²⁸⁾という指摘や幼児教育券の方式の採用が「逆にその他の幼児教育経費の支出を排除」⁽²⁹⁾しているという批判がある。

しかし、幼児教育への国家財政支出の財政効果はその財政力により大幅投入が難しい現実の中では、限られた資源の配分方式の操作により行われざるを得ない。その点、「幼児教育券」の方式の廃止か継続かを含めて幼児教育への効果的・効率的な財政支出の方式の再検討が課題とされている。幼児教育への効果的・効率的な財政支出の方式をどう考えるか。以下の表10は、現行の幼児教育券の配分方式の改正案である。ここでは、「対象年齢」「所得制限」の要因のみならず、配分方式とは異なる税方式次元の「所得税控除」を含めて検討してみた。

表10 幼児教育券配分方式比較—コスト比較—

| 政策 | 政策内容 | コスト | |
|----------------|--|----------------|----------------|
| 現行の幼児教育券方式 | 対象；認可私立幼稚園・託児所の5歳の幼児 金額；毎年1万円 | 1,748,040,000円 | |
| 幼児教育券拡張方式 | 対象；認可私立幼稚園・託児所の3歳～5歳の幼児 金額；毎年1万円 | 3,726,240,000円 | |
| 所得制限による幼児教育券方式 | 対象；年間所得80万円未満で認可私立幼稚園・託児所の5歳の幼児（年間所得80万円以上には不交付） 金額；毎年2万円 | 1,164,920,000円 | |
| | 対象；同上 金額；毎年3万円 | 1,747,380,000円 | |
| | 対象；同 金額；毎年4万円 | 2,329,840,000円 | |
| 所得税控除+幼児教育券方式 | 対象；年間所得80万円以上で認可私立幼稚園・託児所の5歳の幼児 金額；控除限度額2万5千元 | 649,601,287円 | 1,814,521,287円 |
| | 対象；年間所得80万円未満で認可私立幼稚園・託児所の5歳の幼児（年間所得80万円以上には不交付） 金額；毎年2万円 | 1,164,920,000円 | |

注；ここでは、2001年時点を想定し、認可私立幼稚園・保育所に通園する5歳児の総数は174,804人、年間所得80万円以下で認可私立幼稚園・託児所に通園する5歳児は58,246人、年間所得80万円以下の戸数は2,262,859戸（内30万円以下は309,944戸）を基準とした。なお、教育費による控除額の算定については、累進税率を所得額に応じて以下のように措定。80万～175万円は21%、175～300万円30%、300万円以上40%。

ここでの検討課題は、現行の幼児教育券方式での予算額（1,748,040,000円）を大きく変動させないという前提条件で、可能性のある他の方式のバリエーションを想定することにある。例えば、対象児の年齢を現行の5歳児限定から3歳児以上に引き下げる方式（「幼児教育券拡張方式」）を採用した場合、そのコストは3,726,240,000円となり、現行の場合のおよそ2.13倍の支出となる。それは、しかし、多くの保護者の希望であるが財政上不可能である。一方、新たに「所得制限」を設ける方式を採用した場合はどうであるか。この場合、その基準を「年間所得80万円」に想定し、幼児教育券の交付金額を2万円から4万円の段階で試算する。そうすると、交付金額2万円の場合1,164,920,000円で現行より約5.8億円の減額、一方交付金額4万円の場合2,329,840,000円で現行より約5.8億円の増額となってしまう。ところが、交付金額3万円の想定では、その額は1,747,380,000円で現行の枠を維持できるといえる。しかし、この方式を採用した場合、年間所得80万円を超える保護者に対して「所得制限」による「不公平」を与えるという問題が生じる。それは、教育バウチャーとしての本質の問題を含んだ課題を持つことになる。

それでは、その不公平さを解消する方式として、「所得税控除」を含んだ方式の採用はどうであろうか。この場合、先に予算額を現行の額（1,748,040,000円）に近いレベルに維持することを前提にする。そうすると、受給対象者を「年間所得80万円」で区分し、「年間所得80万円以上」に対しては「控除限度額2.5万円」を措置し、「年間所得80万円未満」に対しては「2万円」の幼児教育券を発行することにする。この方式では、先の方式の問題とされた年間所得80万円を超える保護者への「所得制限」による「不公平」は解消されることになる。しかし、それは国家財政運営上の次元では、「控除限度額2.5万円」の設定が国家財政上の歳入費の削減の犠牲の上にあること。さらに、その「税控除」はその「控除分」が直接に幼児教育の教育費に使途が限定されないことから、教育費支援としての本質から離れた財政支援となってしまう（この点、日本の「子ども手当」と同様の本質の問題を持つ）。

現在、馬英九政権下においては、幼児教育政策に関しては義務教育年限の前倒しとして、「5歳児の義務教育化」（幼児教育の完全公立化）が構想されているという。しかし、台湾における財政不足の現状では、それは不可能な方向であり、少なくとも現行の幼児教育券の方式を維持することが最小限の課題であるといえる。

2. 幼児教育券の教育効果と幼児教育の質

幼児教育券の導入は本質的には財政政策ではなく教育政策である。それは、保護者の経済負担を解消することよりも、どちらかと言えば幼児教育の質の向上を求めることに比重がある。その意味では、幼児教育券制度の効果は幼児教育の質の向上を指標に検討されなければならない。果たして、幼児教育券の導入により台湾の幼児教育は質が向上したのであろうか。

以下の三つの表は、それぞれその結果データを示すものである。

表11 幼児教育券政策は幼稚園の品質向上に相関があるか % (実数)

| 項目 | 園(所)長 | 保育者 | 保護者 |
|-------|-------------|-------------|-------------|
| 相関がある | 89.3 (100) | 93.2 (218) | 51.9 (139) |
| 相関はない | 3.6 (4) | 6.8 (16) | 16.3 (44) |
| わからない | 7.1 (8) | 0.0 (0) | 31.1 (84) |
| その他 | 0.0 (0) | 0.0 (0) | 0.7 (0) |
| 計 | 100.0 (112) | 100.0 (234) | 100.0 (268) |

(林麗珍 表7の出典と同じ。59頁。)

表12 幼児教育券は幼児教育の品質を向上させるか 人数 (%)

| 項目 | 園(所)長 | 保護者 |
|----------|-------------|-------------|
| 全然そう思わない | 14 (12.7) | 24 (7.6) |
| そう思わない | 39 (35.5) | 67 (21.2) |
| わからない | 14 (12.7) | 68 (21.5) |
| そう思う | 36 (32.7) | 124 (39.2) |
| 非常にそう思う | 7 (6.4) | 33 (10.4) |
| 計 | 110 (100.0) | 316 (100.0) |

(巫永森 表6の出典と同じ。105頁。)

表13 幼児教育券は保育の質を向上させる

| 項目 | 人数 (%) |
|------|---------------|
| 同意 | 485 (48.0) |
| 不同意 | 238 (24.9) |
| 意見なし | 287 (28.0) |
| 計 | 1,010 (100.0) |

(劉麗貞「幼児教育政策評価：以幼児教育券與幼託整合為研究焦点」
東海大学公共事務修士在職専修論文 45頁。)

まず、林麗珍の調査(表11)によると、「幼児教育券政策は幼稚園の品質向上に相関があるか」に関して、園側と保護者の間で違いがあることがわかる。園側(園(所)長、保育者)は「相関がある」という選択率がおよそ9割と高いが、保護者側はそれが51.9パーセントに止まる。一方、巫永森の調査(表12)では、「幼児教育券は幼児教育の品質を向上させるか」に関して、肯定率は園(所)長が39.1パーセント、保護者が49.6パーセントに止まる。⁽³⁰⁾ また、劉麗貞の調査(表13)でも、「同意」は48.0パーセントで五割を切る。他の同様の内容の調査⁽³¹⁾でも「影響を与えている」が44.0パーセントで同様の結果を示している。以上、アンケート調査による結果をみるかぎり、幼児教育券の教育効果の判定は微妙であり議論が分かれるところである。実際、三つの調査結果に共通する部分として「わからない」「意見なし」という「中間回答」が多いのが特徴的といえる。

幼児教育券が幼児教育の品質を向上させ、教育効果を示したか。それについては、台湾国内においても研究者の間で議論が分かれている。例えば、劉玉燕は「幼児教育券を手中にした保護者は家長として大きな教育選択権利意識を持ち、何が子どもの教育に大切かを真剣に考え、幼稚園側も真剣に高品質の幼児教育に応答しようとした」⁽³²⁾と評価している。また、翁麗芳や李秀美さらに林明珍⁽³³⁾も

同様の評価をしている。

一方、幼児教育券は幼児教育の質の向上には役立たなかったという批判も多い。それは、幼児教育券制度が公私の「良性競争」の原則に符合しないという政策批判であったり、幼児教育券の本質が子ども自身の教育を受ける権益が必ずしも保障されるわけではないという本質批判であったりする。例えば、趙康玲・尊端香は「教育券の実施は未だに幼児教育の品質の改善に結びついていない。幼稚園・保育所への正面的影響はそんなに大きくない」⁽³⁴⁾ という。全体に、幼児教育券の保護者への負担削減という財政効果は認めるが、幼児教育の品質向上という教育効果を認める研究者は少ない。⁽³⁵⁾

いずれにしても、幼児教育券の教育効果については確定できない。それは、「幼児教育の品質向上」の指標が本質的に確定できないことにある。例えば、その場合の「品質」とは何か。「教育（保育者）者の力量向上」あるいは「園（所）のサービスの向上」なのか。一つに確定させることは難しい。さらにその品質の評価者である保護者のニーズは多様であり、評価基準は統一できない。その意味では、教育効果の指標設定自体に問題があるとも考えることもできる。

幼児教育券の教育効果の判定が難しいのは、それが「教育選択権を理論基礎としている」⁽³⁶⁾ からと考えることもできる。父母の学校選択権、それは本来教育の民主化運動から主張されていた幼児教育券の制度理念であり、幼児教育券が幼児教育の品質を向上させる根拠として説明されていたものである。むしろ、教育の民主化を求める運動サイド（「四一〇デモ」「一〇一八デモ」）は、「幼児教育券の導入の目的は保護者と子どもが学校選択の自由と権利を持つこと」⁽³⁷⁾ にあるとして、幼児教育券の効果の中核に学校選択の自由化をイメージしていた。学校選択の自由化、それは「財政効果」でもなく「教育効果」でもなく、社会的条件の次元にあり、いわば財政効果を教育効果に接続させる社会効果であるといえる。その意味では、幼児教育券の制度効果を検証するにはもう一つの「効果」である「社会効果」の視点を持たなくてはならない。

3. 幼児教育券の社会効果と保護者の学校選択

ここでは、幼児教育券の社会効果を、保護者の学校選択の自由化、公私の競争、無認可園（所）の認可化において検証する。

まず、保護者の学校選択の自由化への効果に関しては以下の表14の結果がある。

表14 幼児教育券の発行は公立幼稚園（託児所）から私立幼稚園（託児所）への転校を選択する機会になるか。

| 項 目 | 実数 (%) |
|----------|-------------|
| 全然そう思わない | 22 (7.0) |
| そう思わない | 85 (27.0) |
| わからない | 108 (34.3) |
| そう思う | 80 (25.4) |
| 非常にそう思う | 20 (6.3) |
| 計 | 315 (100.0) |

(巫永森 表6の出典と同じ。93頁。)

表14によると、「公立から私立への転校を選択する機会になる」と肯定した率は31.7パーセントでそれほど高くない。むしろ、「わからない」の回答率が34.3パーセントと高いのが特徴的である。一方、他の調査では「幼児教育券が園に対する保護者の選択に影響を与えたか」の設問に「影響を与えた」が56.0パーセントに及ぶ結果をしめすもの⁽³⁸⁾ がある。しかし、この設問は公立と私立の選択に限定せず私立間の選択も含めている。

全体に研究者の間では、幼児教育券が学校選択の自由化に機能したという評価は低い。例えば、鄭孟忠は「(幼児教育券の)実施後も、(多くの保護者は)実際には合法認可の私立幼稚園(保育所)を選択した」⁽³⁹⁾ という。この背景には、幼児教育券の「経済効果」である負担軽減がその額の低さにより単なる「負担軽減」に止まり、保護者の学校選択の自由化という「社会効果」を促さなかったという限界がある。さらに、より本質的問題として保護者自身の学校選択の意思に内在する価値の問題がある。

それは、実際の保護者の学校選択が「近便性(交通・保育時間)や他人志向性(うわさ)」⁽⁴⁰⁾ に価値をおき、公私の選択に関しても、経済的要因や保育時間の長さによって価値を求め、純粋な「教育価値」を求めない傾向があることをいう。実際、公私の幼稚園の選択理由を問うた調査⁽⁴¹⁾ においても、公立幼稚園を選択する理由の上位に「学費が安い」があり、私立幼稚園を選択する理由の上位に「選べる公立幼稚園が近くにない」がある。一方、近年台湾国内では所得階層の高い保護者すなわち幼児教育券の「経済効果」(負担軽減)に無縁の層の次元では、一種の幼児教育ブームが生じている。それは、いわゆる就学前の「準備教育」(受験教育)を志向するものであり、例えば「英語カリキュラム」「英才教育」を教育課程に組み込んだ私立幼稚園の選択志向が高い。

ところで、幼児教育券が保護者の学校選択の自由化に機能しなかった理由は、そうした保護者自身の選択価値意識という次元ではなく、「幼児教育券」そのものに対する価値認識がなかったのではないかという指摘もある。実際、いくつかの調査研究では、保護者の「幼児教育券」に対する理解・認識の傾向も明らかとされている。

表15 保護者の幼児教育券の認知度

| 選 択 肢 | 実数 (%) |
|------------------|-------------|
| 知らない | 14 (4.4) |
| 聞いたことはあるが内容を知らない | 49 (15.6) |
| 一部分知っている | 109 (34.6) |
| 大部分知っている | 105 (33.3) |
| 全部の内容を知っている | 38 (12.1) |
| 総 計 | 315 (100.0) |

(巫永森 表6の出典と同じ。 96頁。)

表15によると、「幼児教育券」について、「知らない」(4.4パーセント)「聞いたことはあるが内容を知らない」(15.6パーセント)「一部分知ってる」(34.6パーセント)が多く、「全部の内容を知っている」(12.1パーセント)が少ない。この場合、一般市民への別の同様の内容の調査⁽⁴²⁾ では75パーセントが知らないという結果を示している。いずれにしても、多くの保護者は「幼児教育券」を十分に認知していない傾向があるといえる。しかも、その「認知」は幼児教育券の財政効果に当たる次元(満5歳児への年間1万元の補助)の認知であり、「幼児教育券により自由な学校選択を」という社会効果の認識の次元ではなかった。実際には、「保護者は正確な消費者情報・資料を得られず正確な選択ができない」⁽⁴³⁾ 状況があり、そのため、幼児教育券の社会効果に関して「特に保護者の選択権という次元は全然理解していなかった」⁽⁴⁴⁾ と思われる。この原因には、保護者が実際に現物としての「幼児教育券」を手中にしていないことが大きい。また、それが選択行為に連動しないのは、その手続きが園(所)サイドで処理されること⁽⁴⁵⁾ や5歳児に限定されているため実質の選択が「転校(園)」という煩雑な手続きを必要とするためと考えることもできる。

つぎに、幼児教育券の社会効果として「公私の良性競争」を検討してみる。この「公私の良性競争」

は、幼児教育券の教育効果である「幼児教育の質の向上」に直接に影響を与える重要な要因であるといえる。

表16 幼児教育券は公私の幼児教育機関の良質な競争を促進するか

| 項目 | 実数 (%) |
|----------|-------------|
| 全然そう思わない | 6 (5.5) |
| そう思わない | 28 (25.7) |
| わからない | 12 (11.0) |
| そう思う | 50 (45.9) |
| 非常にそう思う | 13 (11.9) |
| 計 | 109 (100.0) |

(巫永森 表6の出典と同じ。103頁。)

先の表16は、「幼児教育券は公私の幼児教育機関の良質な競争を促進するか」を公私の幼稚園及び保育所の園(所)長に直接問うた結果であるが、全体に「そう思う」(45.9パーセント)「非常に思う」(11.9パーセント)など、肯定率が57.8パーセントでやや高い傾向にある。

しかし、この点については、「公私の園(所)の選択の改変については、幼児教育券の実施は影響を持たない」⁽⁴⁶⁾「実際には公立幼稚園・保育所の供給は少なく、学区により差がある」⁽⁴⁷⁾あるいは「公私の差を埋めてはいない」⁽⁴⁸⁾など、多くの研究者は否定的である。また、調査を行った巫永森自身も実際の幼児教育券の助成額が少ないことや高所得者への影響がないこと、さらに保護者の住所地により公私の設置分布に差があることを理由に回答者の多くが「楽観視している」⁽⁴⁹⁾と分析している。

実際に、幼児教育券の導入により園児の異動はあったのであろうか。実際をみよ。以下の表17は、2000年3月の時点での在籍状況と2001年の在籍状況を比較して、さらに幼児の異動の内訳を整理したものである。それによると、まず総数に関して公立幼稚園(30人減少)と私立幼稚園(35人増加)に関して大きな変動があることがわかる(表中のタテの「総計」は2000年3月時点、ヨコの「総計」は2001年4月時点)。さらに、異動の実態では、公立幼稚園から私立幼稚園・託児所への異動(合計27.0パーセント)と無認可園(所)から私立幼稚園・託児所への異動(合計12.0パーセント)を認めることができる。しかし、この傾向は5歳児になった場合に以前より見られた傾向でもあり、必ずしも直接に幼児教育券の効果とは断定はできない。

表17 幼児教育券発行前後の異動

人数 (%)

| | 公立託児所 | 公立幼稚園 | 私立託児所 | 私立幼稚園 | 無認可園(所) | 総計 |
|---------|------------|-----------|------------|------------|------------|--------------|
| 公立託児所 | 169 (86.0) | 7 (3.0) | 6 (3.0) | 10 (5.0) | 5 (3.0) | 197 (100.0) |
| 公立幼稚園 | 12 (11.9) | 65 (62.0) | 9 (9.0) | 19 (18.0) | 0 (0.0) | 105 (100.0) |
| 私立託児所 | 9 (3.9) | 2 (0.7) | 214 (80.0) | 23 (9.0) | 18 (7.0) | 266 (100.0) |
| 私立幼稚園 | 7 (3.0) | 1 (0.4) | 17 (6.9) | 232 (88.0) | 7 (3.0) | 264 (100.0) |
| 無認可園(所) | 3 (2.0) | 0 (0.0) | 6 (3.0) | 15 (9.0) | 149 (86.0) | 173 (100.0) |
| 総計 | 200 (20.0) | 75 (8.0) | 252 (25.0) | 299 (30.0) | 179 (18.0) | 1005 (100.0) |

(劉麗貞「幼児教育政策評価：以幼児教育券興幼託整合為研究焦点」東海大学公共事務修士在職専修論文 2002年 45頁。)

調査対象；台中県に在住する2000年2月時点で1983.9.2~1984.9.1に出生した90学年度の幼児の保護者から層別

比例抽出法により抽出した1,372人。

調査時期；2000年3月20日～2001年4月30日

回収数（配布数）・回収率；1,039（1,372），76%

最後に、幼児教育券の「社会効果」として「無認可園（所）の認可化」をみてる。以下の表18は、「教育券政策が無認可幼稚園・託児所の認可化に与える効果」を問うた結果であるが、全体に「効果がある」と回答した割合が高い。特に、幼稚園・保育所の運営者・実践者である「園（所）長」「保育者」の側にその意識は高い傾向を示している。しかし、近年の状況をみるかぎりには、実際に認可化を行った無認可幼稚園・保育所の数は、幼児教育券導入以前と変わらず少ないとされ、現実には大きな効果はなかったといえる。その理由としては、無認可園（所）は本来認可園（所）では規制されている長時間保育など、（認可化されればできない）保護者のニーズに対応して運営されていること。さらに、本来的に就園費が高いため補助額の少ない幼児教育券に依存する必要がないことなどがあげられる。特に、無認可園（所）にとっては、認可化は税務機関の税務査察や建築法令の規制さらに教育当局の教師資質管理の規制に従うことを意味する。それは、同時にそれに対応する設備投資や人件費等の財政負担を強いられることを指す。また、現実には、多くの無認可園（所）はサービス産業化された幼児教育の市場空間において発展空間を持ち、規制されても「地下化」して継続的に営業できると言われている。それは、逆に言えば保護者のニーズが「無認可」を求めている現実をいう。結果、幼児教育券の「社会効果」としての「無認可園（所）の認可化」は少ないといえる。

表18 教育券政策が無認可幼稚園・託児所の認可化に与える効果 %（実数）

| | 園（所）長 | 保育者 | 保護者 |
|-------|-------------|-------------|-------------|
| 効果がある | 64.3 (72) | 66.7 (156) | 52.3 (140) |
| 効果がない | 35.7 (40) | 33.3 (78) | 45.5 (122) |
| その他 | 0.0 (0) | 0.0 (0) | 2.2 (6) |
| 計 | 100.0 (112) | 100.0 (234) | 100.0 (268) |

（林麗珍 表7の出典と同じ。 141頁。）

おわりに

台湾の教育バウチャーである幼児教育券を検討した。果たして制度設計の次元で構想された制度価値が、現実に教育社会において制度効果を表したのか。およそ制度価値を、財政効果・教育効果そして社会効果の三つの視点で検証した。

その結果、財政効果においては、幼児教育券は「教育資源の公平分配」に関しては微妙であり、特に保護者の負担軽減への有効性は否定的であった。その理由は必然的に幼児教育券自体の額（年間1万元）の少なさにあった。この点、財政事情により「増額」という手段が取れない政府は幼児教育券制度の廃止も含めて幼児教育支援策を検討することになる。

一方、教育効果についても、幼児教育券が幼児教育の質を向上させたかは微妙な結果であった。実際、「わからない」「意見なし」という中間回答が多いことがそれを証明している。これについては、台湾内の研究者の間でも評価は分かれ論争となっている。しかし、それは「教育効果」の基準自体のあいまいさが回答を難しくしたと考える。その基準は、「園（所）のサービスの向上」なのか、「教育（保育）者の質の向上」なのか。「教育効果」が数量的な指標になじまない分、その評価は困難である。

また、「教育効果」の判定が保護者の「満足度」にあるとしても、その「満足」は「長時間保育」や「英語カリキュラム」を求めるなど多様性があり、「質」の基準は確定できない。

幼児教育券の導入は直接に幼児教育の質の向上に働くとは考えられない。そこには、幼児教育券の導入が保護者の学校（施設）の選択の機会を与え、それが園（所）サイドに公立も含めた「良性競争」を促し、さらに無認可園（所）の認可化を促すという「連鎖」が求められる。ここでは、そうした視点を重視して「学校選択の自由化」「良性競争」「無認可園（所）の認可化」などを「社会効果」として検討した。

結果、まず「学校選択の自由化」については「わからない」（34.3パーセント）が多く否定的であった。その理由には保護者の経済的事情や地域的事情があるが、本質的にはやはり保護者の多様な「教育価値」にあるといえる。しかし、それは一方保護者の「幼児教育券」に対する制度認識にも原因があるといえる。事実、保護者の「幼児教育券」に対する認知は低く、さらにそれが「補助」よりも「学校選択」に価値が置かれたものであることを認識している保護者は少なかった。そこには、「現物」としての「幼児教育券」がないという運営上の課題もあった。さらに、社会効果としての「良性競争」についてもそれほど高い意識傾向はみられなかった。実際に部分的な「異動」は認められるがそれが幼児教育券の影響であるかどうかは判定できなかった。また、「無認可園（所）の認可化」についても園（所）サイドにその意識は高いが、現実には認可数は伸びてはいなかった。その原因には、無認可園（所）が地下化しても生存できるサービス産業化された幼児教育市場があるといえた。その市場は必然的に保護者のニーズにより存在していた。

以上、台湾の幼児教育券については制度構想と制度実現の間に相当の葛藤があることがわかった。特に、制度構想の過程で幼児教育券制度に期待された「学校選択の自由化」が十分に定着していないことは、教育の民主化により生じた台湾の教育バウチャーとしての価値を実現できなかったという意味で決定的なダメージであったといえよう。

現在、幼児教育券についてはその制度としての存在自体が検討されている。馬政権は、幼児教育の国民教育（義務教育）化をスローガンに掲げ、「私立幼稚園・保育所への実質補助」と「私立幼稚園・保育所の5歳児の免費教育」の完全化を内容とする「五歳幼児免学費教育計画」（2010. 1. 19 行政院決定、2010. 9. 1 教育部・内政部決定）を進めている。具体的には、2010年度においては離島三県三郷（いわゆる僻地）及び原住民の満5歳児の認可公私立園（所）への就園（所）の完全化、2011年度においては、さらに一般地区で保護者の年間所得110万元以下の5歳児の認可公私立園（所）への就園（所）の完全化と私立合作園（いわゆる幼保一元化の機関）の設置を進めるものである。それは、「政府による幼稚園の直接運営」「私立幼稚園への直接補助」を内容とすることから、幼児教育支援策の方法自体の転換であり、幼児教育券の廃止の可能性をもつ。

しかし、この計画は一方で財源保障のないスローガンであり、その実現のための財政誘導は相当に困難であると批判されている。今後において、台湾の幼児教育政策がどのように展開するか。その予想はつかないが、少なくとも幼児教育券制度が存続されるかぎりにおいては、その制度の当事者としての保護者に「教育の民主化」を求める固有な教育バウチャーとしての効果の発揮を求めたい。それは、幼児教育券の「社会効果」である。重要なのは、数量に拘束される「財政効果」や基準のあいまいな「教育効果」ではなく、「財政効果」を「教育効果」につなぐ「連鎖」となる「社会効果」の実現であろう。幼児教育券の導入が保護者の学校（施設）の選択の機会を与え、それが園（所）サイドに公立も含めた「良性競争」を促し、さらに無認可園（所）の認可化を促すという「連鎖」が台湾の教育バウチャーの効果の指標となり、それが民主化を制度価値に置く台湾の教育バウチャーの特質をつくると考える。

注

- (1) 周志宏「台湾教育民主化的歷程－以戦後台湾教育法制之發展為中心－」『二十世紀台湾民主發展第七屆中華民國史專題得論文集』国史社 2008年 5頁。
- (2) 井尻秀憲『台湾経験と冷戦後のアジア』頸草書房 1993年 5頁。
- (3) 四一〇教育改造連盟編『民間教育改造藍図：朝向社会正義的機構性改革』時報文化 1996年。「四一〇デモ」の指導者であった元台湾大学教授・黄武雄氏は、この「四一〇デモ」の教育改革運動としての特徴について、筆者のインタビューに答えて以下のように述べている。
「当時、学校教育はすべて校長が権力意思決定権を握っている状況がありました。また、教師が学生を絶対的にコントロールする状況にありました。その上に、国民党国家が党の政治を通じて中央の教育権を掌握していました。例えば、校長の人事も国民党政府が握っていた。つまり、国家・校長そして教師による国家権力的システムがあったということです。『四一〇教改大遊行』は大きくそれへの対抗でした。」(2010年5月25日)
- (4) 山崎直也『戦後台湾教育とナショナリズム・インデンティティ』東信堂 2009年 145頁。
- (5) 黄武雄「幼児教育自由化興教育券－論公私立幼稚園應並行發展－」『在公平開放中發展幼兒教育』全国幼教連合会 1998年 12頁。
- (6) 潘栄禮・潘士正編著『「一〇一八為幼兒教育而走」争取教育券一路走来如終始－』 中華民國幼教連合会 2000年 7頁。
- (7) 邱志鵬・巫永森「台湾地区幼兒教育券政策之歴史研究」『兒童福祉』2001.1 5頁。
- (8) 同上論文 同頁。
- (9) この場合の幼児教育機関とは、日本と同様に幼稚園と託児所を指す。なお、台湾の幼稚園と託児所の制度上の違いは基本的には日本と同様である。以下の表を参照されたい。

台湾の幼稚園と託児所の相違

| | 幼稚園 | 託児所 |
|--------|-----------------------|---------------------|
| 制度・組織 | 教育制度・学校 | 福祉制度・児童福祉施設 |
| 管轄機関 | 教育部(中央), 教育局(地方) | 内政部児童局(中央), 社会局(地方) |
| 根拠法 | 幼稚教育法, 同施行規則, 幼稚園設置標準 | 児童及少年福利法(2003年改正) |
| 対象年齢 | 満4歳から国民小学入学前 | 2歳～6歳未満 |
| 指導者資格 | 教師(師資培育法) | 保育員 |
| カリキュラム | 幼稚園課程標準 | 託児所教保手帳 |

幼稚園については、私立幼稚園が多いが、70年、80年代に多かった大規模幼稚園が減少し、小規模幼稚園が増えている。また、80年代後半から公立幼稚園が国民小学に附設されるようになった。公立幼稚園はまず5歳児を募集し、定員不足の場合に4歳児を受け入れる。近年は私立幼稚園サイドに人気があり、公立幼稚園は定員不足がある(台北市の場合)。国民附設の公立幼稚園には、学区制限と自由学区がある。

託児所については、2000年から、財政難を理由に公立託児所が廃止され、私立託児所が増加している。近年の私立託児所には、漢語と台湾語さらに英語をカリキュラムに入れたバイリンガル託児所に人気があり、増加している。しかし、政府は、2004年9月に教育部が早期英語教育の禁止を通達し、幼稚教育法や幼稚教育法施行規則さらに幼稚園課程標準により、終日英語の保育の禁止や外国籍教師の雇用の制限を規定している。また、近年、新しいタイプの託児所(教育産業企業、社区自治運営)が出現している。さらに、幼稚園・託児所の公設民営化が進行している。例えば、台北市の「正義託児所」は1995年に市社会局から「中華婦幼發展協会」(公益性のある財団法人)に民間委託された第一号である。

なお、近年は日本と同様に幼保一元化が進行し、幼稚園と保育所を統合した「幼児園」が設置されている。しかし、これも日本と同様で教師(保育士)の資格条件など、多くの課題が指摘されており、動きが停滞している。

- (10) 『連合晩報』2000年8月31日⑦。
- (11) 『民生報』2001年9月1日⑥。
- (12) 巫永森「幼児教育券政策実施情形之調査研究—以為彰化縣為例—」『靜宜大学青少年兒童福利学系修士論文』2002年 55頁。
- (13) 巫永森 同上論文 57頁。
- (14) 3歳未満の幼児の保育は、「祖父母」(15.50%)、「保母」(7.02%)が行っている(塘利枝子・高向山・金娟鏡「日本・韓国・中国・台湾の養育行動：子育てに関する労力と責任の世代間比較の観点から」『現代社会フォーラム・2』2006年 69頁。)というデータもある。
- (15) 台湾で言う「保母」とは、母親の子育ての代理役で家庭保育を専門業務とする者をいう。制度上も「保母技術士資格検定制度」(1998年)により資格化され、その業務についても「保母在宅保育管理和保育費用補助実施計画」(2008年)により近年行政管理されつつある。
- (16) 日本の場合、入所・就園率は5歳児約99%で台湾より高い。
- (17) 地方レベルにおいては、県市政府が特定の補助費の名目で私立幼稚園への助成を行っている場合がある。例えば、台北市は「私立幼稚園教学設備充実補助費」の名目で4000万元(2000年度)の助成を行っている。しかし、その額は同市の幼児教育予算総額(11億4500万元)のわずか2パーセントにすぎず、さらに他の多くの中規模以下の市町村では助成自体がない(『台北市政府教育局第901会議資料』台北市政府教育局 2001年)。
- (18) この場合、「収費内訳」でみれば、私立幼稚園の保護者にとって公立の保護者と比べて高い費目は、「学費」以外に「設備費」「雑費」などとなっている。
- (19) 「幼教白書」『在公平開放中發展幼兒教育』全国幼教連合会 1998年 36頁。
- (20) 黄武雄 注(5)の論文 14頁。
- (21) 張清溪「教育券興幼教素質」『在公平開放中發展幼兒教育』全国幼教連合会 1998年 18頁。
- (22) 黄武雄『台湾教育的重建』遠流出版 1995年 12頁。
- (23) 慮美豊・施宏彦「我国幼兒教育券政策実施可行性研究」『台北市立師範学院学報』31巻 2000年 34頁。
- (24) 趙康玲・鄭端蕃「我国實施幼兒教育券之研究—高屏兩券為例—」『屏東師院学報』第18期 2004年 339頁。
- (25) 2010年5月26日実施 台北県私立佳美幼稚園。
- (26) 同上。
- (27) 李南雄「我国幼兒教育財政資源的分配與管理」『国立台湾師範大学教育系研究小組報告』2009年 12頁。
- (28) 劉朝芳「台中県民衆對實施幼兒教育券意見之調査研究」『幼兒教育季刊』13 2001年 91頁。同様の批判として以下の論文もある。宋碁超「『幼兒教育券』發放之評議」『幼兒教育年刊』2001年 95頁～116頁。陳漢強「幼教券興幼教政策」『成長幼教季刊』11号(4) 2000年 7頁。
- (29) 戴文春「從美国教育券的實施看我国幼兒教育券政策」『康寧学報』3 2001年 45頁。
- (30) なお、機関別の検定では私立幼稚園と公立託児所の間で有意差があったとされる。
- (31) 呉金盛「台北市幼兒教育券政策實施狀況之研究」国立台北師範学院国民教育研究所修士論文 2002年 86頁。
- (32) 劉玉燕「幼兒教育券」『学前教育』20(11) 1998年 35頁。
- (33) 林明珍「台北県家長對幼兒教育券對策實施之調査研究」国立政治大学幼兒教育研究所 修士論文 2005年 98頁。
- (34) 趙康玲・尊端香「我国實施幼兒教育券之研究—高屏兩券為例—」『屏東師院学報』第18期 2004年 335頁。
- (35) 林麗珍「台南市幼兒教育券相關問題之研究」台南師範学院教師在職進修教育行政班修士論文 2004年、謝美慧「教育政策評鑑理論之研究—以北高兩市幼兒教育券政策為例—」国立台湾師範大学教育研究所博士論文 2002年。
- (36) 巫永森 注(12)の論文 111頁。
- (37) 呉清山・黄久芬「米国教育選権の研究」『初等教育学刊』4 1995年 21頁。
- (38) 呉金盛 注(31)の論文 56頁。
- (39) 鄭孟忠「我国幼兒教育券實施成效及對家長教育選権影響之研究」国立嘉義大学国民教育研究所修士論文 2001年 56頁。

- (40) 林明珍 注(33)の論文 102頁。
- (41) 『台湾家長現行幼児教育的態度取向調査』中正大学公共政策及管理研究センター 2003年 56頁。
- (42) 陳仁海・湯京平『幼児教育券意見調査分析報告書』中華民国教育資源開発基金会 2001年 78頁。
- (43) 王俊元「従市場機制析探抵用券政策—我国幼児教育券政策為例—」『国立政治大学公共行政学報』5 2001年 127頁。
- (44) 呉金盛 注(38)の論文 59頁。
- (45) この処理に関しても多くの不満があった。それは、園(所)側が当該幼児に関して「戸籍抄本」「支払い証明書」さらに健康保険関係の書類等の多くを届出書類として整理する必要があったこと。また、実際の補助金交付が地方政府サイドの事務処理上相当に遅れたことなどがある。調査研究でもこの点が多く指摘されている。
- (46) 呉金盛 注(38)の論文 115頁。
- (47) 黄及炎「父母選択的教育改革意義」楊思偉編『家長学校選択権』商鼎文化 2000年 23頁。
- (48) 趙康玲「我国実施幼児教育券政策之研究—高屏両県為例—」国立屏東師範学院国民教育研究所修士論文 156頁。
- (49) 巫永森 注(12)の論文 103頁。

追記

本研究は、日本学術振興会科学研究費研究(基盤研究(C))「中国の教育バウチャーに関する実証的研究」(課題番号:20530726 研究代表者:篠原清昭 2008年度~2010年度)の成果の一部である。

本橋脱稿後2011年1月25日に、台湾政府(教育部)が翌年度新学期(8月)から5歳児全員に大幅な補助を行うことが新聞に報道(『即時新聞』2011. 1. 25, 『中国時報』2011. 1. 25)された。詳細には、公立の幼稚園・保育所に在籍する幼児には年間1.4万元、私立の幼稚園・保育所に在籍する幼児には年間3万元を所得制限なく一律に配布することが決定された。さらに、低所得者(年間所得70万元以下)に対しては補助措置として毎年1万元~3万元の追加手当が支給されることが決定された。

これにより、現行の教育券制度は大幅に変更される。実際には、第一にこれまで私立のみであったものが公立に拡大されたこと。第二にその補前額が1万元から1.4万元(公立)や3万元(私立)に大幅に増額されたこと。第三に低所得者への追加手当が付加されたことがある。こうした変更は、本文で課題とした幼児教育券制度の問題を解決する可能性をもたらすと評価できる。例えば、補前額のアップは教育費補助の財政効果を高め、「公立」を含めたことは学校選択の自由化という社会効果を高めることが期待される。その意味では、今後幼児教育券制度は条件的に大きく制度効果が高まることが予想される。

しかし、一方、この変更は大きな課題を持つと考えることもできる。例えば、制度論上政府がこの政策化を「少子化対策」と位置づけていることから、教育政策から福祉政策・経済政策への転換すなわち幼児教育券制度の廃止を意味するかもしれない。また、財政論上、その変更は約82億元(初年度は約67億元)の大幅な負担を伴うことから、その財源確保の困難性をもち、その実現が懸念される(あるいは他の教育事業や社会福祉事業の削減)。いずれにしても、ここしばらくその動向に注視する必要があるといえる。

資料

幼児教育券に関する保護者へのインタビュー
(2010年5月26日 於；台北県私立佳美幼稚園)

篠原清昭「幼児教育券制度の導入はあなた方の家庭にとって効果はありましたか？」

保護者A「効果は大きくない。でも、多少助かった。はっきり言って幼稚園を選ぶ場合も教育券は意識しなかった。」

篠原「教育券の額が少ないということですか？」

保護者A「3, 4歳児に拡大してほしいということです。5歳児に限定して額を上げるよりも(補助対象を)拡大してくれる方がいい。できれば、幼稚園から大学までもらえたら、それが最もいい。」

篠原「現行の5歳児のままであったとして、いくら(教育券の額を)増額してほしいですか？」

保護者B「全部無償にしてほしい。本当は授業料だけではなくそれ以外の費用(給食費、雑費)も無償にしてほしい。毎月の費用の方が大変。少なくとも授業料はタダにしてほしい。」

篠原「この幼稚園の授業料はいくらですか？他の幼稚園に比べてどうですか？」

保護者C「半期で1万6千元(日本円で4万8千元)です。それ以外の費用は9千元(2万7千元)。ただ、半日通園の場合はその半額。英語カリキュラムをやっているような他の幼稚園に比べれば安い方です。」

保護者D「私は、別の手当(年間5万元)を1年間もらっていますが、もう少し補助がほしい。できれば、やはり3歳からほしい。」

篠原「この幼稚園を選んだ理由は何ですか？」

保護者A「友達の子どもがここに通っていたからと言えばそうだけど、この幼稚園が環境教育(リサイクル教育)を重視していたから。例えば、子どもたちは不用品を使ってオブジェを創作している。おもしろい保育だと思った。コーナー教育ということで、オープン・エデュケーションの考え方を導入している。私はこうした方法が好き。何を造るか、子どもが自由にオープンに決めることができる。」

保護者E「この幼稚園は『あそび』を重視している。私は幼稚園の教育は『あそび』だと思う。1人1人の個性に応じた保育の方がいいと思った。今の多くの幼稚園(の教育)は小学校の準備教育のようだ。一般に都会の幼稚園は狭くて遊び場が少ないけど、ここはあるのでいい(但し実際には20坪ぐらい)。保育園にはない。それに認可された幼稚園なので、遊び場が確保されている。」

篠原「公立の幼稚園を選ばなかったのはなぜですか？」

保護者F「第一に数が少ない。それに抽選。第二に教室の環境整備が良くない(コーナー学習がない)。」

篠原「公立の幼稚園が近くにあったらどう？」

保護者F「行かない。公立幼稚園は教育内容が硬い。それに(われわれ親を)相手にしてくれない。親の要求を多分あまり聞いてくれない。」

篠原「もし仮にこの幼稚園が無認可の幼稚園で教育券がもらえなかったとしたらどうしたか？」

保護者C「そのまま選んでいたと思う。それにうちの子は3歳からずっとこの幼稚園に通っている。そのときは、教育券のことを知らなかったけど(子どもが5歳児になって知った)。」

保護者G「同じ。以前は(教育券のことを)知らなかった。」

篠原「保護者の多くは『幼児教育券』の存在をあまり知らないと聞かれますか？」

保護者G「3, 4歳児の時は知らなかった。でも、子どもが5歳児になる時に幼稚園からの『通知』で知った。」

篠原「現行のシステムでは、親は直接に『教育券』を手にはできないが、どう思いますか？直接に『教育券』を手をにしたいですか？」

保護者H「別にどうでもいい。」

篠原「親として幼稚園を評価する基準は何か？やはり保育時間が長いという点が大きいですか？」

保護者A「そんなことはないと思う。設備の安全性が一番だと思う。それに「合格教師」(正規教員)がいること。教師の質。」

保護者D「保育所の先生は質が良くないので。」

保護者F「カリキュラムが充実している。」

保護者A「家から近い（往復1時間）。」

篠原「幼児教育券制度に求める効果とは何ですか？」

保護者D「効果はないと思う。特に教育の品質を上げるとい点はないと思う。また、公私の格差の解消の効果もないと思う。」

篠原「それはなぜ？」

保護者H「公立の幼稚園への就園は一般に5歳から、それまでは私立幼稚園に。そのため、友達関係のことを考えれば公立に移ることはあまり考えられない。」

篠原「親として望む幼稚園の教育課程とは？台湾では英語とか、スポーツとか、特別な教育カリキュラムを行っている幼稚園は人気があると聞きますがどうですか？」

保護者C「そのことは知っている。でも、幼稚園の重要な内容は『あそび』だと思う。『学習』は小学校からのこと。」

保護者D「この幼稚園を選んだのは、子どもの好奇心を引き出し、想像力を豊かにすることを重視しているからです。」

篠原「お子さんはどのような子どもに育ててほしいですか？」

保護者F「集中力を促して探求心を持ってほしい。」

保護者H「健全な品格を持ってほしい。『品格』はこれから社会に出る上で基本的な態度として重要だと思う。」

保護者A「自信のある子になってほしい（個人主義ではなく）。」

保護者D「挫折に耐える力を持ってほしい。」

篠原「『生きる力』ということですか？」

保護者A「そう。」

保護者D「積極的な子になってほしい。責任と自律を。」

保護者G「成績が良くても自律できない子になってほしくない。」

篠原「お子さんにはどこまでの『学歴』を望みますか？」

保護者A「『大学』まで。」

保護者B「国立大学。」

保護者G「少なくとも理科系・技術系の大学。」

篠原「幼児教育券は『少子化』対策にもなるという意見がありますが、どう思いますか？」

保護者F「全然関係ないと思う。」

篠原「再び聞きますが、制度としての幼児教育券をどう思いますか？」

保護者G「教育部の部長がころころ替わり、政策がどうなるかわからない。制度として安定していない。いつ廃止になるかわからない。」

篠原「最後に聞きますが、今政府に求めることは何ですか？」

保護者A「教育政策が安定していない。安定してほしい。」

篠原「今日は本当にありがとうございました。貴重なご意見をありがとうございました。みなさん方のお子さんが将来にわたり健康で心の豊かなお子さんになることを願っています。子育ては大変でしょうが、ぜひともがんばってください。本当にありがとう。」

