

台湾における学校の民営化政策

Educational Policy for Privatization of Public Schools in TAIWAN

篠原清昭

SHINOHARA Kiyooki

はじめに

- I. 中央における教育の民主化と学校の民営化政策
- II. 地方における教育の自治化と学校の民営化政策
- III. 学校民営化の方式（類型）の特性と課題

おわりに

はじめに

日本を含め世界の先進国は、現在大きく公教育の在り方を変化させている。その政策の中心に学校の民営化という現象がある。学校の民営化は、この場合企業やNPO等の民間団体や個人に学校を設置させ、さらに国公立学校の運営を委託することをいう。それは、公教育事業の経営・管理形態の変更であり、詳細には学校設置主体の多様化と国公立学校の民間委託化をいう。

この学校の民営化は、一般に世界的には教育の市場化の方法として導入され、多くは営利団体としての企業の学校設置や企業への委託化として進行している。そのため、公教育事業における国家の財政削減や企業の学校市場への参入を目的とした学校の商業化・商品化であるという批判が生じている。しかし、一方、学校の民営化は教育の民主化の方法でもある。実際、国家主義的な公教育統制を否定し、教育の民間化の名の下にNPO等の非営利団体や民間の教育関係団体さらに個人が自由に学校を設置したり、国公立学校の委託を受けるケースがある。

本稿は、教育の民主化の方法としての学校の民営化を検討する。そのため、教育の民主化を求める教育改革を強く進行させ、さらにその方法として非営利団体としての社会組織を中心に学校の民営化を進めている国として中国の台湾を対象として取り上げる。台湾は長い国民党政権体制の象徴であった「戒厳令」が解除されて（1987年）後、政権交代にもとづき大きく民主化の方向に転換した。その民主化は政治領域に止まらず教育領域にも波及し、教育改革の中心理念となっている。この場合、学校の民営化も教育の民主化の方法として積極的に導入され、現在非営利団体による公設民営学校がいくつか誕生している。教育の民主化の方法としての学校の民営化は、教育の市場化の方法の場合とどのように異なるのであろうか。本稿は、そうした台湾を対象として教育の民主化の方法としての学校民営化の実態と特質を検討することを目的とする。

I. 中央における教育の民主化と学校の民営化政策

学校の民営化が教育の民主化の過程を経てどのように政策化されたか。中央政府による学校の民営化の政策過程をみよ。以下の表1は、1990年代を中心とした台湾における学校の民営化政策の経緯を示すものである。この経緯の中で重要な契機となったのが、1994年4月10日に起こった「四一〇

「教改大遊行」(以下「四一〇デモ」と略す)であった。

この四一〇デモは、「振錚学会」(1987年設置)、「教育人権促進会」(1987)、「人文教育基金会」(1988)、「主婦連盟」(1988)、「大学教育改革促進会」(1990)、「台湾教授協会」(1990)、「台湾教師連盟」(1992)、「基層教師真実教育連線」(1992)などおよそ210以上の教育社会団体を中心に約3万人が集結した「全島」的な教育改革ムーブメントであり、「民間教育改革運動の一つの決算」⁽¹⁾であった。それは、戦後から続く台湾教育の「病因」とされる教育における「威権(権威主義的)政治」「専制(圧制)文化」「粗廉(粗雑)主義」に反対し、教育の民主化を求める国民運動そのものであった。ここでは、①小規模学級・学校の実現、②高校・大学の設置拡大、③教育現代化の推進、④教育基本法の制定が訴求された。

①については、当時台湾では小学校のおよそ25%の学級が45人以上、中学校の41%の学級が45人以上という実態にあり、「大規模学級・学校」の弊害が教師に相当の負担を生じさせていた。一方で大規模校化により学校教育が「管理主義」的になり、校園の教育理念や教学活動にマイナスの影響を与えていた。これに対して四一〇デモサイドは、学級定員20人~25人で、学校規模(小学校)300人(学年2学級)を目標とした。②高校・大学の設置拡大は、当時の進学主義・競争主義的な教育を打破し、その圧力を減じるため、多元的な進学機会を確保することを目的とした。③教育現代化の推進は、教育における個性の差異を強調し、少数民族などのマイノリティーの主体性教育を尊重し、教育の選択を求めることを目的とした。④教育基本法の制定は、教育の民主化・自由化の国家規範化を求めることを目的とした。

以上の4つの目標は構造化されており、①小規模学級・学校の実現と②高校・大学の設置拡大は教育改革の実践的課題であり、③教育現代化の推進と④教育基本法の制定は、その課題を解決する政策的・政治的手段と位置づけられていた。⁽²⁾なお、この段階ではまだ「学校の民営化」は表面的には主張されていなかった。この点は「四一〇デモ」以降デモに参加した教育社会団体が母体となる「四一八教育改造推動連盟」で引き続き検討されることになる。

この四一〇デモから2ヶ月後の1994年6月、連戦行政院長が日本の臨時教育審議会をモデルに行政院内に教育改革審議委員会を設置した。この背景には、当時の李登輝総統率いる与党・国民党サイドに四一〇デモによる台湾島民のムーブメントに抗しきれなかったという政治変化があった。そのため、中央政府は、その教育改革審議委員会のリーダーにノーベル化学賞の受賞歴のある李遠哲中央研究院院長⁽³⁾を据え、本格的な教育改革の検討を指示した。

表1 中央における学校の民営化の政策経緯

時 期	政 策 概 要
1987年	(戒嚴令解除(7月))
1994年	「四一〇教改大遊行」(四一〇教育改革大行進)(4月10日)。
	「教育改革審議委員会」を設置(6月下旬)。
	「教育改革審議委員会設置要綱」の策定(行政院決定)(7月) 「教育改革審議委員会」(行政院)の成立(9月)
1995年	教育部国民教育司が馬信行・于卓民・歐進士・周志宏等の国内研究者に「国民教育公設民営の可進性研究」を委託(1月)。研究期間は1996年8月まで。
	「教育改革総諮第一期報告書」提出(教育改革審議委員会)(4月)
	台湾省政府が省の財政負担を削減するため、新設の省立高校・高等職業学校・特殊学校に関して「公設民営」方式を採用することを発表(7月)。
	「教育事業民間団体経営参与試行計画」(台湾省)の制定(7月) 「鼓勵民間団体参与經營教育事業試办計画」(省教育庁)(9月) 教育部部長郭為藩が「民間学校運営政府公有土地賃貸提供」を提出。

1996年	「国民教育公設民営の可進性研究」(教育部の委託共同研究)(馬信行・干卓民・欧進士・周志宏)最終報告(1月)。
	教育改革審議委員会が最終答申「教育改革総諮議最終報告書」(白書)を提出(12月)。
1997年	「台湾省政府試弁鼓勵民間參與投資經營教育事業實施要点」(台湾省政治會議)(1月)
	「教育事業民間団体經營參與試行計画」(台湾省)(4月)
	私立学校法の改正(6月)
	「各級各類私立学校設立基準」の制定(12月)
1998年	行政院の教育改革推動小グループ(教育改革推進WG)が「教育改革行動方案」(2003年までの5カ年計画)を作成(5月)。
1999年	国民教育法の改正(2月)
	教育基本法の制定(3月)
2000年	「促進民間參與公共建設法」の制定(2月)
	(地方における学校の民営化条例制定)

この教育改革審議委員会が、その後「教改一〇年」と言われる90年代の台湾の教育改革を方向づけることになる。この審議会は、1994年6月から1996年夏までのおよそ2年間で34回の会議を開催し、20回の「教育大家談」(公聴会)、24回の「教育改革巡回開講」(講演会)を主催し、さらに47の研究委託を行い、最終的な答申「教育改革総議報告書」(台湾では教育改革の『白書』(白皮書)と呼ばれる)を1996年12月に答申した。当初この教育改革審議委員会に対しては、それが行政院の下部の臨時組織で立法院の認可を得ておらず定位化されていないこと。また、その政策化は官僚や教育部に依存せざるを得ないことなどを理由に、教育運動団体(「四一八教育改造推動連盟」)サイドからも批判があった。また、政策サイドにおいても実際教育部との間でたびたび対立・争議があったとされる。しかし、李遠哲の「伝統的な師範出身支配からの解放」⁽⁴⁾の姿勢は大きく貫かれ、保守的な国家主義・教育官僚主義的な教育政策は大きく転換させる機会となった。

また、この時点での教育改革は従来の保守的な教育政策のみではなく、公立学校も批判対象になっていた。従来、台湾の公立学校もその存在価値は「社会公平と国家発展のための人力資源の養成」⁽⁵⁾

にあると基本的には認識されてきたが、戒厳令体制期からの党化教育と体制教育の悪影響により「各級政府の教育行政機関の下属機関となり、ただ上級機関の命令と監督に従うだけの硬直化した組織」⁽⁶⁾と批判されていた。また、公立学校は「法規と管理体制の束縛を受け、経営効果が問題」⁽⁷⁾とも批判されていた。その意味において、学校の民営化は当時の公立学校体制を改革する方法と意識され、「公立と私立の学校間の良性競争を促進し」⁽⁸⁾、「公立学校の経営成果を上げるため、私人による運営に任せ、公立学校方式に柔軟性と競争力を与える」⁽⁹⁾ための公立学校体制変革の方法と期待されていた。

一方、学校の民営化に向けての動きは教育改革審議委員会の審議の過程(最終答申前)の段階から進んでいた。例えば、1995年4月28日に提出された同委員会の第一期の報告書(「行政院教育改革審議委員会第一期諮議報告書」)では、すでに学校設置の多様化に関して、以下のように答申されていた。「小規模でさらに実験性質をもつ国民小・中学校の設置運営を具体的に奨励する。小規模の学校の設置運営では、各種の可能な方式を考慮でき、例えば、全国規模の加盟のフランチャイズの私立の小・中学校や官督民営、官民連合、公設民営方式など、地方の特性にもとづき最も有効で監督しやすい方式を採用できる」⁽¹⁰⁾ また、実際の教育政策においても、同年7月、政府は新設の省立高校・高等職業高校・障害児を対象とする学校に関して「公設民営方式」を導入することを発表し、9月にその計画として「鼓勵民間団体參與經營教育事業試弁計画」(台湾省教育庁組成研究小組)を示していた。このことは、「政府が明確に民間に国民教育を運営させることを宣布」⁽¹¹⁾したものと解され、「教育界

の人々は(公設民営に対して)肯定支持の態度を示すようになった」(括弧内筆者記入, 以下同様。)⁽¹²⁾

といわれる。一方, 学界は教育改革審議委員会の委託研究という次元で, 学校の民営化の予備的調査や提言的な研究成果を示し始めていた。例えば, 黄栄村は民間による学校設置運営を高く評価し, 以下のように提言している。「民営興学の積極的意義は, 民間の活力・資金と多元的な教育理念を導入し, 学校教育の運営に導入し, 教育経費全体の方式と教育の多元化を協議し, 公立と私立の両系統を使い, 相互に競争意識を吸引し, 多元化にもとづくいろいろな教育理念を実験し, その評価の後に法令を改正し, 政策上の欠陥を修正し, 各種の教育の品質を向上させることができる」⁽¹³⁾ また, 黄栄村は民間の財源投入により「小班小学」の推進の可能性に関して, 「もし, 民間が国民教育の五分の一の額を分担すれば, 毎年約三〇〇億元節約でき, それにより現在の公立学校数と学級数をそのままにして, 『小班小学』の方向で教師を増加できる」⁽¹⁴⁾ と提言していた。また, 公立学校の民間委託化についても, 1996年1月に報告された馬信行らの委託共同研究「国民教育公設民営的可行性研究」⁽¹⁵⁾ では, 諸外国の比較研究や意識調査を方法として具体的な公立学校の民間委託化の類型化や類型モデルの効果の提言があった。

以上のような経緯の中で教育改革審議委員会の最終答申は, 「教育の規制緩和」「父母の教育権の保護」「学習権保障」「教師の専門自主権の維持」の「四大理念」と, 「教育の規制緩和」「一人一人の学生の支援」「進学ルート保障」「教育品質の向上」「終身学習社会の建立」の「五大方向」を示した。そして, この中の理念と方向に共通に設定された「教育の規制緩和」において, 民間による学校設置運営の発展が積極的に示され, さらに「教育改革優先実施項目」の一つとして「民間興学の勤動」(民間による学校の設置運営の推進)に位置づけられた。

一方, 教育改革審議委員会の最終答申(1996年12月)以降, 政府は「台湾省政府試弁奨励民間参与投資経営教育事業実施要点」(第96回省政会議, 1997年1月)や「教育事業民間団体経営参与試行計画」(同年4月)を制定し, 具体的に学校体育館の設置運営, 廃校となる公立学校の再利用, さらに高校以下の学校等の設置運営に関して民間の参与を奨励する方向を示した。これにより, 実際に省立職業高校や国民小学の経営を民間財団法人や公益団体に委託することが可能となった。ただ, この段階ではまだその民間委託化は国民小・中学校の給食, 学生通学の運輸事務, 学生の登下校の交通補導, 放課後の英語教育, さらに夜間・休日の学校警備など, 教育事業の部分的な民間委託いわゆるコントラッキング・アウトに限定されていた。

しかし, その後私立学校法の改正を初め, 国民教育法の改正や教育基本法の制定を通じて, 学校の民営化は本格的に立法化されていった。まず, 私立学校法の改正では, 従来の私立学校への規制を緩和するため, 私立学校の設置者の学校経営の弾力性を保障し, さらに私立学校の設置規制を大幅に緩和し, 私立学校の拡大のための設置開放, 設置奨励の方向を原則として示した。その上で, 翌年12月に教育部は私立学校法の改正にもとづき, 「各級各類私立学校設立標準」を作成し, 私立小学校の校地の最低基準面積を2,520平方メートル, 私立中学校の校地の最低基準面積を3,150平方メートルに引き下げるとともに, 学校(財産)基金の最低額を引き下げ, 大幅な規制緩和基準を示した。さらに, (私立)学校の付近の社区の公共施設に関して, それが学校の教学や体育の使用に提供される場合には私立学校の「校地」の一部と認めた。このような「各級各類私立学校設立標準」による規制緩和は, 「(学校運営における)民間参与と設置の意義を促進し, 教育事業の民営化の推進に一定程度の補助を与えた」⁽¹⁶⁾ と解された。さらに, 2005年(12月)の私立学校法の改正では「私人出資の学校設置を鼓舞するため, 各段階及び各種の学校の設立基準に符合すれば同時に各段階及び各種の学校を同一の財団法人が複数の学校を設置することができる」(同法第10条第2項)と規定し, 公立学校の民間委託先として従来規制されていた私立学校を加えた。

つぎに, 国民教育法の改正では直接に公立学校の民間委託化を初めて立法化した。従来の国民教育法旧第4条では, 「国民教育は政府により運営されることを原則とする」と規定され, 国家主義的な

公教育運営（公立学校中心主義）を原則として、私教育（私立学校）は「補充」の地位に置かれていた。この旧第4条が、1999年立法院での3回の審議を経て以下の新第4条に改正された。

「国民教育は、政府の運営を原則として、ならびに私人の運営を奨励する。②公立の国民小学及び国民中学は直轄市あるいは県（市）政府が、人口、交通、社区、文化環境、行政区域及び学校の分布状況に依拠して、学区を区分し、分区を設置する。その学区の区分の原則及び入学規定は直轄市・県（市）政府が定める。③前項の国民小学及び国民中学は私人の運営に委ねることができ、その方法は直轄市あるいは県（市）政府が定める。④学生の学習権を保障するために、国民教育段階において非学校形態の実験教育を運営できる。その方法は直轄市あるいは県（市）政府が定めることができる。」

ここで重要なことは、国家が正式に「私人の運営を奨励する」（第1項）と法定し、私学の社会的価値を認め、私教育への支援・奨励を明確化したこと。さらに、「国民小学及び国民中学は私人の運営に委ねることができ」（第3項）として、初めて国家法上において学校の民営化を法定したことである。これにより台湾の学校の民営化は正式に国家法上に根拠規定をもつこととなった。

同条の立法化は、実際には立法院（第三屆第Ⅱ会期教育・法制・財政委員会）での審選委員の提案によるとされている。同委員は、委員会で直接に「国民小学及び国民中学は私人の運営に委ねることができる」という条文規定を以下のような理由で提案した。「辺境僻地にはかなり多くの廃校があることを考慮しなければならない。これらの廃校に関しては、教育理念をもつ私人により公設民営の方式で引き継いでくれれば一つの教育実験の良い方法になる。但し、私人が私欲で土地及び校舎を購入するという問題もあるので、政府が（管理して）土地を私人に賃貸し、教育理念を実現させることを希望する。」⁽¹⁷⁾

この時点では、地方の廃校の賃貸による教育実験の実現が大きく立法目的として説明されている。しかし、これに対して、当時の教育部次長であった楊朝暉がその方法が広範であることを理由に、「その方法は直轄市あるいは県（市）政府が定める」⁽¹⁸⁾ことを追記することを提案した。その結果、現行の条項「③前項の国民小学及び国民中学は私人の運営に委ねることができ、その方法は直轄市あるいは県（市）政府が定める」という現行規定が完成した。

しかし、ここでは教育実験の理念の実現という理念が先行し、その方法としての「公設民営化」は「直轄市あるいは県（市）政府」に任される形になり、公設民営化の制度設計と方法は議論されることはなく、未確定のままにおかれることになった。このことは、後に地方ごとにさまざまな「公設民営化」の実態を生じさせ、台湾全島における学校の公設民営化の不統一という弊害を生じさせる原因となった（この点後述する。）

ところで、同法同条にはさらに「学生の学習権を保障するため、国民教育段階で非学校形態の実験教育を運営できる」（第二項）と規定された。この条項はきわめて特殊であり、法律上（私立学校法）「学校」という定位を持たない体制外の学校（「理念学校」・「実験学校」と呼ばれる）の設置運営を例外的に認め、「有効な法令根拠を与えた」⁽¹⁹⁾と言われる。実は、「四一〇デモ」前後より学区の自由化を背景に、すでに教育実験の名で独自のカリキュラム（「別類教育」）を求める民間による学校設置が進行していた。これらの学校は、「学校形態による実験教育を行い、国民教育法の保障を受けずに実験計画の名義での公立学校」⁽²⁰⁾と呼ばれていた。例えば、1990年に台北県では自由主義・人本主義教育を標榜して数名の大学教授が財団法人「人本教育基金会」を母体に元公立学校・白雲國小碧雲分校の校地・校舎を借りて「森林小学」という学校を設置していた。また、同県では1994年に児童教育実験文教基金会が烏来國小信賢分校の跡地を利用して「毛毛蟲蟲実験学苑」（以後種籽学苑に改称）を設置していた。他に同様の学校は当時以下のようにあった。「雅歌小学」（1995年 雅歌文教基金会）、「大津融合中小学実験班」（1998年 融合教育文教基金会）、「慈心華德福教育実験学校」（1999年 慈心社教機構）など。

これらの学校は私立学校法にもとづく合法的な正規の「学校」ではないが、当時のいくつかの地方

政府は教育改革（学校改革）実験計画等（「台北県非学校型態実験教育実施計画」（台北県）「新竹県国民中小学委託私人弁理試弁計画」（新竹県））にもとづく特例的な「研究開発（実験）校」として認定し、民間による自由な学校設置を認めていた。その背景には、国民党政権下での国家主義的教育体制への反動さらに体罰を容認する公立学校の管理主義への反対を主張する教育の自由化運動があり（その後の「四一〇デモ」に連動する）、そうした運動の中でこれらの学校が誕生した。⁽²¹⁾

これらの「理念学校」「実験学校」が国民教育法制定以降に出現する公設民営学校の前身になったといえる。ただ、これらの学校は合法的な「学校」としての法的地位を持たないことから、近隣の公立学校の「学校籍」を借り、その就学児童・生徒の仮の「学籍」を取得する状況にあった。その意味では、法制度上において非合法の学校であること不安定さを持っていたといえる。実際、その後「大津融合中小学実験班」は廃止され、「毛毛蟲蟲実験学苑」「雅歌小学」「慈心華徳福教育実験学校」はいずれも公設民営学校に転制した。

この「非学校形態の実験教育」については、その後2004年に制定された国民教育法施行規則（第六条）において「学校教育外において実験課程を主要目的として、校区を固定せずその他の方式により教育を実施する所」と規定された。また、2010年に改正された国民教育法（第四条第四項）において、「学生の学習権、保護者の教育選択権を保障するため、国民教育段階において非学校形態の実験教育を運営でき、その実験内容、期間、範囲、申請条件及び手続きその他の関係事項の準則は、教育部が直轄市・県（市）政府と協議をして後に定める」と規定された。

つぎに、国民教育法の改正の後に教育基本法が制定された。それにより学校の民営化はより強く国家規範化されたといえる。同法第七条は以下のように規定されている。

「人民は、教育目的に応じて学校を設置運営する自由をもつ。政府は、私人及び民間団体が教育事業を運営することに対して、法令により必要な支援や経費補助をし、並びに財務監督を進行しなければならない。その場合、貢献した者を奨励しなければならない。2. 政府は私人の学校設置を奨励し、公立学校を私人に運営委託することができる。その方法は主管教育行政機関が定める」

この規定は、「私人の学校設置権及び父母の教育選択権の保障という方向」⁽²²⁾を前提に規範化され、学校の民営化具体的には公立学校の民間委託化について「完善な法律根拠を与えた」⁽²³⁾といえる。

この時点での行政解釈では、本条に規定する「公立学校」とは、国や直轄市・県（市）の設置する小学校から大学を指す。なお、幼稚園は国立大学の「附属園」を除いて（台湾では）「学校」に位置づけられていない。⁽²⁴⁾さらに、私人への運営委託に関しては制限があり、所有権の移転は含まないとされる。そのため、運営が私人に委託された「公立学校」の法的地位は「公立学校」のままとされる。また、ここでいう「私人」とは教育行政機関以外の権利能力をもつ法人団体とされ、営利企業は除外されている。

なお、学校の公設民営化については、「政府は私人の学校設置を奨励し、公立学校を私人に運営委託することができる。その方法は主管教育行政機関が定める」と規定された。この規定は、先の国民教育法第四条「（前項の）国民小学及び国民中学は私人の運営に委ねることができ、その方法は直轄市あるいは県（市）政府が定める」と比較すると、その方法を定める主体に違いがあることがわかる。すなわち、学校の公設民営化の方法を定める主体について、国民教育法の段階では「直轄市あるいは県（市）政府」であったが、教育基本法の段階では「主管教育行政機関」に変えられた。この変更は実質的には教育基本法の制定を審議した立法院第三届第四会期教育委員会審査会議で検討された結果であるが、当時の同審査会議の議事録を検証すると、大きくは教育部サイドが台湾（省）全体の教育行政責任を意識した結果であることがわかる。⁽²⁵⁾ただ、国民教育法の場合と同様に立法院での審議の段階では、学校の公設民営化の方法については十分な審議が行われず、実際にも教育部がその方法について検討するのはずっと後になった。

ところで、教育基本法の立法化は、四一〇サイドにとっては、「40年に及ぶ政治戒厳からなる権威

主義からの脱却の方法・手段」⁽²⁶⁾ であり、「教育の決定の民主化，教育方式の多元化，教育権力の分権化，教育作為の中立化などの精神を体現」⁽²⁷⁾ する手段であった。同時に政治状況においても国会議員の全面改選が行われ，立法院での立法委員の提案が可能となり，「民間参与の立法へ情勢が変化した」⁽²⁸⁾ とされる。立法委員提案が可能となり，立法化段階ではいくつかの法案が検討されたが，最終的には『「四一〇」の法案と行政院（教育部）の法案を合わせたもの」⁽²⁹⁾ となった。詳細には，第一条（教育目的）では，「人民の学習及び教育を受ける権利を保障するため，教育の基本方針を確立し，教育体制を健全にするため，特に本法を制定する」と規定し，「学習権と教育を受ける権利が本法の核心目的」⁽³⁰⁾ であることを規定している。ここでいう「学習権」と「教育を受ける権利」は同一ではなく，後者の「教育を受ける権利」は主に成人の教育を受ける権利と「私人学校設置の自由」（第七条第一項），「教師の専門職的権限」（同法第八条第一項）や「父母の教育選択権」（同条第三項）などを含む「人民の教育事務（政策）上の権利」⁽³¹⁾ をいうとされている。また，「学習権」の立法化には間接的に日本の「国民の教育権論」が思想的に影響を与えたと言われる。⁽³²⁾ 実際，当時の法学や教育学領域では日本の教育法学からの引用が多い。⁽³³⁾ 以上のように，教育基本法における学校の民営化の法定は「国民の教育権」思想の導入を背景に「学習権」や「教育を受ける権利」の保障として学校設置権や学校選択権の立法化を意図するものであった。

1999年に国民教育法の改正や教育基本法の制定により，学校の民営化が中央政府により実定法化された後，翌年2000年よりいくつかの地方政府はただちに学校の民営化のための条例制定を開始した。これは，直接には国民教育法第四条（「国民小学及び国民中学は私人の運営に委ねることができ，その方法は直轄市あるいは県（市）政府が定める。」）や教育基本法第七条（「政府は私人の学校設置を奨励し，公立学校を私人に運営委託することができる。」）の立法化が，地方政府の関係者に学校の設置運営のみなおしを意識させたことによる考えられる。

表2 学校の設置運営方式に関する意識

年 度	県・市が設置運営	中央が設置運営	公設民営	現状維持
1998	18.4	16.3	27.2	38.1
1999	19.5	19.5	39.9	21.0
2000	28.7	19.8	22.9	28.6
2001	27.4	20.5	25.4	26.7

（張鋼富「台湾教育政策興実施成効調査」『教育政策論壇』1998年2（1）45～46頁，1999年3（1）11頁，2000年4（1）12頁，2001年5（1）7頁～8頁より）

実際この時期の地方政府の関係者に対する意識調査の結果（表2）をみても，学校の民営化が全島的に政策論議になった1998年と1999年において，「公設民営」方式への意識傾向が高いことがわかる。特に，国民教育法が改正され，教育基本法が制定された1999年は，「公設民営」方式への期待がおおよそ40パーセントに達している。

一方，さらに一般の公共施設に関して公設民営化を規定した「促進民間参与公共建設法」の制定も大きく地方の条例制定を促したとも言われている。

台湾の公共事業における民営化は意外に早期からスタートしていた。すでに政府は，1994年（11月）に公共事業への民間投資を求める「奨励民間參與交通建設条例」を制定し，台湾高速鉄道（台北から高雄を結ぶ新幹線鉄道）の建設に関してBOT方式⁽³⁴⁾ による民営化を導入していた。さらに，鉄道部門以外の公共事業へ民営化を拡大する政策意図から2000年（2月）に「促進民間參與公共建設法」を

制定した。この法律により鉄道事業のみならず文教施設に関しても民営化の導入が法定された。詳細には、同法の施行規則（「促進民間参興公共建設法施行規則」第10条）において、文化施設・社会教育機関・歴史建築保存施設と並んで「公立学校、公立幼稚園及びその施設」を明確に位置づけた。また、その民営化の方式に関しては「民間機構が投資・建設・運営し、運営期間満期後は所有権を政府に移転する」（促進民間参興公共建設法第8条）というBOT方式が導入された。

II. 地方における教育の自治化と学校の民営化政策

2000年以降に制定された地方政府による学校の民営化条例は以下の8つに及ぶ。「高雄県民間参興経営教育事業自治条例」（制定年2000年5月23日）、「台南市奨励私人興学自治条例」（2000.10.2）、「宜蘭県国民中小学委託私人弁理自治条例」（2001.1.9）、「台中县政府鼓励民間参興経営教育事業自治条例」（2001.1.16）、「桃園県立学校委託民間経営条例」（2003.1.14）、「台北県国民中小学委託民間弁理自治条例」（2003.2.24）、「台中市立中小学委託民営自治条例」（2003.7.21）、「嘉義県学校委託民間経営自治条例」（2005.4.14）。

以下、それらの地方の学校の民営化条例から、学校の民営化の特性と方法を検討してみる。

1. 条例にみる学校の民営化の目的

第一に学校の民営化条例の「目的」に関してみてみる。実際に各条例の「目的」規定をみると、それぞれが先に条例制定の根拠法となる教育基本法第七条と国民教育法第四条を記し、つぎに具体的な条例制定の目的を記す形となっている。ただし、台南市の条例には根拠法の記載はない。また、他の国家法を加えている場合もある（「台南市条例」には地方制度法第十九条（地方自治の本旨）が付記、「台中市条例」には特殊教育法第八条（特殊学校の民営化）が付記されている）。

実際の目的内容は、「私人の学校設置の鼓舞」（7 縣市）、「教育資源の善用」（4 縣市）、「教育の特色の発展」（3 縣市）、「教育の多元化発展の促進」（2 縣市）、「保護者への多元的な選択の保障」（2 縣市）、「学生の教育基本権利の保障」（2 縣市）となっている。この場合、多くの縣市は複数の目的を併記する内容となっている（桃園県条例は「私人の学校設置の鼓舞」のみ）。例えば、宜蘭県が制定した「宜蘭県国民中小学委託私人弁理自治条例」（「宜蘭県条例」）では、その目的は「私人の学校設置を支援し、教育の特色を発展させる」（第1条）と規定されている。一方、台中市が制定した「台中市公立中小学委託民営自治条例」（「台中市条例」）では、「学生の教育を受ける權益を維持し、保護者の多元的な選択を保障し、教育の特色を発展させること」（第2条）と規定されている。この場合、学校の民営化の目的は「私人の学校設置の奨励」「学生の教育を受ける権利の保障」「保護者の学校選択権の保障」さらに「教育の特色の発展」など、教育の自由化や学生や保護者の教育権の保障に重点が置かれており、単に「政府の財政支出の削減、政府規模の縮減、行政効率の向上にあるとはいえない」⁽³⁵⁾。したがって、学校の民営化条例の制定目的は財政削減ではなく学生の教育権や保護者の学校選択権の保障にあると考えることができる。

2. 条例にみる学校の民営化の方式

第二に学校の民営化の方式（類型）に関してみてみる。それぞれの条例をみると一つの方式に限定しているケースは少なく、複数の方式を設定しているケースが多い。例えば、「宜蘭県条例」では以下のように規定されている。

「申請人が土地・建築物・教学設備の賃貸料を政府に支払い、公用財産の使用経営権を取得する。学費（授業料）は自ら決定し、並びに運営は自己採算で行い、その賃貸料の基準は関係法令の規定に

より定める。2. 申請人が主管機関に申請し、既存の県立の学校において特定のあるいは実験教育方案を実施する。このとき、県政府は同等の県立学校に相当の人件費・建設設備費及び業務費を提供し、委託経営の費用に充てる。学費は公立学校を基準として、学校の主管単位が保護者の同意を得て決め、対外的な学生募集を行う」(第2条)

以上の規定では、学校の民営化の方式に関して二種類のものが設定されていることがわかる。一つは、政府が申請人に土地・建築物・教学設備を賃貸し、その使用权を与え、学校の設置運営の支援を与えるというものである(第二条第一項)。いわば、「賃貸方式」といえる。台湾では一般に「民間承包」方式と言われる。この場合、賃貸料は「公有財産の賃貸に関する法令の規定を参照して規定する」(第一八条)とされている。この方式は、「台北県条例」(第二条第一項, 第一八条)や「台中市条例」(第三条第二項)にもみることができる。この方式は政策上比較的に導入が容易であるといえる。その理由は、多くの地方には少子化により児童・生徒数の減少が生じ学校統廃合等によって廃校化した校地・校舎があり、さらにその賃貸は教育財産の有効活用や学校廃校化の停止に効果的であり、その賃貸料収入は新たな財源確保になるからである。実際、先に述べた「非学校形態の実験教育」を行う理念学校はこの方式により学校を運営している。例えば、台北県政府は廃校となった汐止白雲国民小学の校地・校舎を(教育)財団法人である「人文教育基金会」に賃貸し、森林小学を運営させた。また、廃校となった烏来国民小中学信賢分校を種子親子実験学苑に賃貸した。ただ、この方式は単純な政府による私学振興策であり、民間による私立学校の設置・運営に対する政府支援であり、厳密には民間委託における「公設民営」の方式に属さない。特に、近年は校地・校舎を無償提供する場合もあり、その場合は「支援」であり「民間委託」とはいえない。したがって厳密には「公設民営」ではなく私立学校設置への支援の方式であり、「(民設)民営公助」にあたる。なお、この方式は他に嘉義県にもみることができる。

もう一つは、地方政府が特定の条件を付し、民間に委託費を支払って公立学校の経営を委託する方式である(宜蘭県条例第二条第二項)。いわば「特許学校方式」といえる。しかし、その委託費は「同等の県立学校に相当の人件費・建設設備費及び業務費を提供し、委託経営の費用に充てる」(同)と規定されていることから、純粋な委託費ではない。むしろ、民間に「人件費・建設設備費及び業務費」の負担がなく、「公立学校」としての「法的地位」をそのまま有する形で自主的・裁量的に学校を運営ができるというものである。例えば、教職員の採用の人事権があり(第一四条)、学校の組織機構・内規の制定権がある(第一五条)。さらに最も重要なこととして、教育課程の自主的・裁量的な編成・実施権がある。学校は教育課程の編成・実施に関しては教育部の公布する「国民中小学課程綱要」(日本の学習指導要領にあたる)に基本的には準ずるが、応用的に「特定のあるいは実験教育方案」の教育目的に応じて年間指導計画を編成し、自由に教学設計・教材選択をすることが認められている。この場合、学校が公的経費補助にもとづき人事権・運営権・教育課程編成権を有するという意味では、アメリカのチャータースクールに類似した方式といえる。この方式は他に、条例の制定はないが(「新竹県国民小学委託私人運営試管計画」にもとづく)新竹県にもみることができる。

なお、この「特許学校」は明確に条例上規定されていないが、「公立学校」と定位されている。そのため、「受託経営者の各項の支出は、教育活動及び関係の支出に使用し、営利その他の教育目的ではない行為に使用してはならない」(宜蘭県条例第二二条)として、その非営利性が強調されている。また、委託対象についても「教育運営を願う保護者、教師あるいは団体等が登記した教育事務財団法人」(第四条)とされ、「私立学校の財団法人」(第五条)や営利企業は制限されている。なお、被委託学校(校地・校舎)は「在学生のいない学校」(第三条)すなわち廃校であり、委託学校は「特殊学校、実験学校あるいはその他の特殊なニーズにもとづく学校」(第六条)が優先されるとしている。

さらに、以上とは異なる方式もある。台中市条例をみても。同条例第三条には以下のようにこれまでとは異なる方式が規定されている。

「政府が土地を提供し、民間が校舎建設と教学設備の設置を完成後、無償の使用権と経営権を取得する。その委託経営契約の関係の消滅後は、民間が所有し敷設した資産を無償で市政府に返還する」

この方式は、民間が政府と契約をして、学校を設置運営し、その教育投資の報償を得るものである。その特徴は、校地は地方政府の無償貸与だが、校舎・施設設備の建設費は民間が負担し、さらに契約期間満期後はその校舎・施設設備の所有権と学校の運営権を地方政府に返還するという点にある。なお、この学校は「私立学校法により規定される」(第七条)とされ、「私立学校」と定位される。また、その委託対象は「法により登記された財団法人あるいは公益社団法人」(第六条)に限定され、その支出は「教育活動及びその予算項目支出に使用し、営利その他の教育目的ではない行為に使用してはならない。剰余は学校基金に充当しなければならない」(第二四条)と規定されている。ここでは、企業等の営利団体は制限されている。この方式は、先に述べたBOT (Building-Organization-Transfer) 方式にあたる。この他、複数の方式が混合されている方式がある。例えば、高雄市の場合、以下のように規定している。

「経営参加する者に対して、県府は関係法令にもとづき土地を提供し並びに賃貸方式で運営させる。この場合10年間は賃貸料を免除し、11年目から政府の規定により賃貸料を支払う。その建築物及び設備は経営者により提供され、その所有権は50年後県府の所有に帰属する。ただし、県府の評定により優良者と判断された者は継続して経営の権利を取得する。前項の評価標準は県府政府により別に定める。」

詳細な部分は未定であるが、この方式は時系列的には前段階で(校地の)民間承包方式、後段階でBOT方式に連続する「混合方式」と解釈することができる。ただ、最終的には建築物及び設備の所有権を返還する義務があることから、大きくは時限的な民間承包方式を導入したBOT方式であり、すなわちBOT方式の一種と考えることができる。同様な規定は台中県にもみることができ、台中県の場合は以下のように規定されている、

「本府は関係法令により経営参加者に土地を提供し、並びに賃貸方式により運営させる。一年目から八年目までは賃貸料が免除され、九年目から支払う。一回の賃貸期間は最長で二〇年に制限する。建築物や教学設備は経営者が提供し、建築物は本府が所有者とされ、建築完成後は無償で本府の所有として登記される。本府に経営実績が優れていると評価された優良者は継続して経営の権利を取得する。前項の評定基準は本府が別に定める。」

以上、現行の地方の学校の民営化条例では、地方政府による校地・校舎の有償貸与による「民間承包方式」(六県市が共通に設定)、学校運営の裁量性も大きく認めた「公設民営」としての「特許学校方式」(一県市)、特殊な「公設民営」としての「BOT方式」(三県市)さらに「民間承包方式」と「BOT方式」が結合した「混合方式」(二県市)の四つの方式の導入がみられた。(表3)

表3 地方における学校の民営化方式の導入

	民間承包方式	特許学校方式	BOT方式	混合方式
高雄県				○
台南市	○			
宜蘭県	○	○		
台中県				○
桃園県	○		○	
台北県	○			
台中市	○		○	
嘉義県	○		○	

なお、それぞれの民営化された学校の定位（法律上の地位）については、基本的にはそれぞれの方式により規定される。例えば、「民間承包方式」と「BOT方式」は私学振興と公費負担の軽減を重視することから当然に私立学校を想定している。一方、「特許学校方式」は教育の特色化や多元化を重視することから、「公立学校」の形式を想定している。したがって、公立学校としての定位は「特許学校方式」においてのみとなる。実際、条例上、高雄県・台中県・桃園県・台中市が等しく私立学校法の準拠規定があることから、いずれも私立学校と定位しているといえる。なお、学校種別に関してはほとんど小学校・中学校に限定され、高校が除外されている（ただし、高雄市・台中市・宜蘭県は特殊教育学校を含み、台南市は幼稚園を含む。）

3. 条例にみる学校の民営化の被委託者

つぎに、条例から公設民営化の被委託者をみってみる。高雄県・台南市・台中県はいずれも「法により登記された財団法人」を設定している。一方、他の県市は「教育事務財団法人」（宜蘭県）、「（私立学校財団法人を含む）私立学校法に規定された財団法人」（桃園県）、「教育あるいは社会福祉事務の財団法人」「学術研究機構」（台北県）、「学校運営経験あるいは学校運営能力を持つ財団法人あるいは学術機構」（嘉義県）など、教育関係の財団法人に制限している。この点は学校の民営化の本質を規定する重要な要素となる。学校の民営化は、世界的には営利団体など企業の参入を予定し、学校の市場化を方法とする教育の市場化策として進行している。³⁶⁾ 一方、台湾の場合、直接には企業等の営利団体を対象にせず（高雄市等も実際には営利団体を制限）、あくまでも非営利団体さらに教育関係の社会法人に限定し、学校の市場化を抑制しているといえる。このことは、また受託者として「私立学校」を制限していること（宜蘭県）や同一の受託者が二校以上の受託をすることを制限していること（桃園県・台中市・嘉義県）に表れているといえる。

以上のことは、台湾における学校の民営化が他国（特に中国大陸）と異なり、教育の市場化ではなく、教育の民主化を求め、さらにその方法として教育の自由化を導入したという点から生じていることを端的に示している点といえよう。

III. 学校民営化の方式（類型）の特性と課題

実際に地方が導入した学校の民営化の方式（類型）は、「民間承包方式」、「特許学校方式」、「BOT方式」さらに「民間承包方式」と「BOT方式」を組み合わせた「混合方式」であった。しかし、単に条例の文言上に規定された導入目的や方式の説明だけでは、その方式の価値はわからない。ここでは、それぞれの方式がどのような特性を持つのかを改めて検討するとともに、それぞれの方式（類型）の可能性と課題を台湾内での先行研究を踏まえて詳細に分析してみる。

以下の表4は、現状における台湾の学校民営化の類型方式の状況である。なお、「混合方式」は最終的には「BOT方式」を予定しているため、ここでは「BOT方式」に含めた。また、現状では存在しないが「管理契約」方式は台湾では理論上適用可能なモデルとして評価されているため、ここに含めた。

まず、改めてそれぞれの方式の特性を考えてみる。管理契約方式はいわゆる学校業務の民間委託化（コントラッキング・アウト）の一つであり、学校運営事業の民間委託化の形式をいう。従来から台湾ではこの種の民間委託化は、公立体育館や公設プールさらに公立児童博物館などの社会教育施設に関して進行していた。また、学校業務の部分的な民間委託化に関しても、学校給食や児童生徒の登下校の安全管理さらに学校の施設設備等の学校のサービス部門の部分的な民間委託化は進行していた。しかし、ここでいう管理契約方式はいわば学校業務のうちサービス部門ではなく、学校の経営管理部

門を対象とした民間委託化を指し、台湾では広く「公設民営化」すなわち学校民営化の一つの方式と考えられている。ハードウェア及びソフトウェア面の属性に関してその特性をみれば、ソフトウェアの一部すなわち学校経営事業の権限と責任の主体が「民」である以外は他はすべて「公」であることがこの方式の特性と言える。したがって、この学校は当然に「公立学校」であり、保護者の経済負担（授業料）がない状態で学校運営の効率を上げることができる。なお、現状では台湾では学校民営化の方式としてこの方式はまだ導入されていない。

表4 台湾における学校民営化の類型方式

類型	校地	校舎	教学設備	教職員	学校経営	学校定位
公設公営方式	公	公	公	公	公	公立学校
(管理合約方式)	公	公	公	公	私	公立学校
特許学校方式	公	公	公	公私	私	公立学校
民間承包方式	公	公	私	私	私	私立学校
BOT方式	公	私→公	私→公	私→公	私→公	私立学校
民設民営方式	私	私	私	私	私	私立学校

以下の文献を参照して筆者が作成した。呉清山「台北市国民中小学実施『公設民営』之可行性分析」『教育政策論壇』21 1999年 157頁～179頁。李希揚「我国教育事業民営化之研究」国立台湾師範大学教育学系修士論文 未出版 1999年。李怡萱「幼稚園公設民営之研究」国立台北師範大学幼児教育学系修士論文 未出版 2004年。頼志峰「台湾地区中小学公設民営之研究：理論，政策興実施」公立台湾政治大学教育研究所博士論文 未出版 2005年。施俊吉撰「南投県国民中小学実施公設民営之可行性研究」 国立台北教育大学教育政策興管理研究所修士論文 未出版 2008年。

つぎに特許学校方式がある。この方式は、ハードウェア及びソフトウェア面の属性に関して言えば、先の管理合約方式とほぼ同一である。わずかな相違があるとすれば、「教職員」人事に関して、部分的に「民」のサイドに自己負担にもとづく裁量的な人事権（非常勤講師等の招聘権限）が与えられている点にある。しかし、より決定的に管理合約方式と異なると思われるのはその教育目標や計画さらに教育内容・方法に関して「民」に自由裁量的な教育権限が保障されている点にある。その意味では、「規制が少なく、相当の柔軟性の中で学校改革の教育目標と教育改革の達成が可能で」⁽³⁷⁾「学校本位の運営の精神を活かし、教師集団の専門性を発揮できる」⁽³⁸⁾と評価されている。この点、管理合約方式では、「公」（政府）は「民」の運営する学校の教育内容・方法に関して一般の公立学校の基準により運営することを管理・監督するシステムを採る。その意味においてこの方式は「民」の自由な教育理念と目的による学校づくりを特別立法により保障するアメリカのチャータースクールの方式に類似していると考えられる。その意味では、先に述べた自由な教育理念による学校づくりを目指す「別類学校」「理念学校」サイドの民間教育団体にとっては理想的な民営化の方式として評価されると考えられる。

さらに民間承包方式がある。この方式は基本的には校地・校舎等の民間への賃貸方式であることから、「政府と民間で簡易に契約を取り交わせる簡易さがある」⁽³⁹⁾と評価されている。しかし、厳密には、先にも述べたように民間による私立学校の設置・運営に対する政府支援であり、「公設民営」の方式に属さず、私立学校設置への支援の方式であり、「（民設）民営公助」にあたりと解される。実

際、ハードウェア及びソフトウェア面の属性に関して言えば、賃貸された「校地」及び「校舎」の所有権は「公」のままであり、「民」は期限付きの使用権を持つにすぎず、その他の「教学設備」の設備維持費や「教職員」の人件費は当然に「私立学校」の設置運営者としての「民」の自己負担となる。

しかし、この民間承包方式の適用と解釈は実際には複雑であり、場合により地方政府が「校地」「校舎」の無償使用やある程度の財政支援を行っているケースがある。このとき、地方政府は私立学校との間で「校地」「校舎」の単なる賃貸契約ではなく、その学校の教育計画や教育内容など、一定の行政審査による行政契約を取り交わす形式を採る。むしろ、事実上は地方政府が先に述べた民間教育運動から派生した非正規学校としての「別類学校」「理念学校」を積極的に支援する方策として構想されたと推察される。実際、台湾では一般の学校法人の私立学校に対してこの方式の適用はイメージされていない。したがって、台湾内ではこの方式は私学振興支援次元の賃貸方式ではなく、学校教育の多元性や多様性を推進する「公設民営」の方式の一つと解されている。

最後のBOT方式は特殊な民間委託化の方式であり、ハードウェア及びソフトウェア面の要素の属性に関して言えば、「民」から「公」にすべての要素の属性が変化する点に特性がある。実際には「校地」の使用権、「校舎」「教学設備」の所有権そして「学校経営」の経営権がすべて「民」から「公」に移転される。この方式はどちらかと言えば廃校となった有休の校地の積極利用や学校建築の財政負担の軽減など、民間資金の導入により政府サイドの財政削減が期待される。さらに、民間の経営のノウハウの効率的な導入が期待される。しかし、学校事業におけるBOTの導入は、一般の公営事業の民間委託化と異なるものと考えられる。実際にも対象となる「民」に「私立学校」や企業等の「営利団体」を含まず、非営利団体としての教育財団法人を予定している。その意味では、この方式も大きくは学校教育の多元性や多様性を推進する「公設民営」の方式の一つと解されている。また、実際にも学生募集への政府規制や児童・生徒への入学金・授業料免除や補助さらにある程度の学校への経費補助など、「民設公助」のサポートがある。

以上のように、台湾の学校の民営化方式は一般的な公営事業の民間委託化の方式の便宜的な導入ではなく、最終的には非正規学校としての「理念学校」「別類学校」の定位化や非営利団体としての教育財団の特色ある学校づくりを想定した教育の自由化を目的とする特徴ある学校の民営化であると考えられる。

ところで、こうした学校の民営化は台湾では実際にどのように評価されているのであろうか。また、それぞれの方式の導入にはどのような問題があるのであろうか。台湾内における先行研究を踏まえて台湾の学校の民営化の課題をさらに検証してみる。

以下の表5は、学校の公設民営の方式に対する台湾の教育関係者の評価⁽⁴⁰⁾の結果である。

表5 公設民営方式に関する評価

公設民営モデル	不同意	同意	総和
管理合約方式	479(64.0)	269(36.0)	748(100.0)
民間承包方式	508(67.9)	240(32.1)	748(100.0)
BOT方式	443(59.2)	305(40.8)	748(100.0)
特許学校方式	335(44.8)	413(55.2)	748(100.0)

(施俊吉選「南投県国民中小学実施公設民営之可行性研究」国立台北教育
大学教育政策興管理研究所修士論文 2008年 94頁～112頁。)

それによると、全体に学校の民営化に対する評価はそれほど高くはない。「管理合約方式」(36.0%)、

「民間承包方式」(32.1%) さらに「BOT方式」(40.8%) はいずれも「同意」が半数を下回っている。ただ「特許学校方式」(55.2%) のみがやや半数を超える結果となっている。教師を対象とした他の調査研究でも同様な傾向を示しており、「教師は特許学校方式に対してはそのニーズに符合していることから信頼がある」⁽⁴¹⁾ 「教師は特許学校を支持し、その可能性を評価している」⁽⁴²⁾ ことが実証的に明らかにされている。しかし、他の方式については、その身分保障などの面で「リスクに関して心配がある」⁽⁴³⁾ ことが明らかとされている。ここで、それぞれの方式にはどのような問題があるのか。改めて一つ一つの方式の課題を検討してみよう。

馬信行・干棹民・周志宏・戴玉綺や呉清山は、学校の民営化が立法化される以前より公設民営化の方式に関して、多面的な基準により以下の表6のように比較評価を行っている。その基準は以下の10に及ぶ。

「目標達成」(「智・徳・体・群・美」の教育目標の達成度)、「法令改正」(法改正の必要度)「人員衝撃」(教職員へのプレッシャー)「経費負担」(政府の財政負担)「経営効率」(教育実践や学校経営の効率度)「リスク程度」(学校経営や学生の学習への危険度)「需要度」(教師のニーズ)「民意支持」(社会のニーズへの応答及び保護者の支持度)「民間参与」(民間団体・企業・教師の参与度)「時代変化への対応」(トレンドィー)。以下、これまでの台湾の先行研究を踏まえて、学校の民営化への評価を分析してみよう。

表6 学校の公設民営方式の比較評価

項目	管理合約	民間承包	BOT	特許学校
目標達成	高	中	未知	高
法令改正	高	高	高	高
人員衝撃	高	高	中	低
経費負担	中	低	低	中
経営実績	高	高	未知	高
リスク程度	中	高	中	低
需要度	中	中	中	高
民意支持	高	高	中	高
民間参与	高	高	高	中
時代脈動	高	高	高	高

(馬信行・干棹民・周志宏・戴玉綺「国民教育公設民営之可行性研究」教育部国民教育司委託研究報告 1996年 53頁。呉清山『教育革新興発展』師大書苑有限公司 1999年 109頁。)

「目標達成」は、教育目標の達成効果を示す。行政サイドからみれば「公立学校」としての定位が前提となる「管理合約」と「特許学校」は行政の目標管理が及ぶ分、その達成度は高いと評価されやすい。しかし、「私立学校」と定位される「民間承包」と「BOT」は、行政サイドの統制が弱い分、「(特にBOTに関して) 私人の目標が教育理念と符合せず、品質が低下」⁽⁴⁴⁾ すると懸念される。ただ、この場合注意しなければならない点は、その「目標達成」における目標設定の主体と教育目標の質を

どう考えるかにある。仮に学校の主体性・自律性を重視するのであれば、行政の強いコントロールは逆に学校の目標達成を阻害する場合がある。この点、それぞれの政府は「政策目標と可能性の程度により導入の方式を採用する」⁽⁴⁵⁾ という政策判断が必要となる。このことは、学校の定位におけるジレンマを内包している。つまり、公設民営学校を「私立学校」と定位した場合その学校は私立学校法の適用を受け「自律性」「弾力性」をもつが、「公立学校」と定位した場合公立学校としての人事・経費・組織編制上の規制を受け、「自律性」「弾力性」を失うことを意味する。

「法令改正」はどの方式にも避けがたい。法改正を経ずぎり現行法上において処理されるケースがあるとすれば、廃校となった校地・校舎を賃貸するという民事契約的に処理できる「民間承包」方式であるが、これについても先に述べたように実際には特定の学校（理念学校）を前提として賃貸を超えた支援を予定して、特別な「行政契約」措置を行っていることから、特別な行政措置が必要となっている。

なお、「法令改正」については、現状では全島的にはその法改正は地方条例の形で完成されたと思われるが、現実には「中央の政策と地方の立法に格差があり」⁽⁴⁶⁾、その条例自体の「不備により（学校の）自主権の不足あるいは経営上の困難さの問題」⁽⁴⁷⁾ が浮上しており、全島的な国家法上の統一が求められている。

「人員衝撃」は、教職員へのプレッシャーの程度をいう。その方式の導入が日常の教職員特に教師の業務（授業）にどの程度の圧力を及ぼすのか。一つのマイナス要因である。実際には、行政サイドから契約上一定の成果が求められる度合いの強い「管理合約」等が高いと言える。なお、教師のニーズを意味する「需要度」はこの「人員衝撃」と負の相関にあり、行政サイドから特に学校の主体性・自律性が許容された「特許学校」に高いといえる。ただ、特許学校の場合、教員人事に関して公立学校からの「異動教員」や別枠で招聘された非正規教員の存在があり、その身分保障に関して条例上「公立学校教員」として定位化されていない状況があり、「政府はさらに教師の権益を法律保障しなければならない」⁽⁴⁸⁾ と主張されている。例えば、「特許学校」方式を導入した宜蘭県の華徳福小学や人文国小の場合、同校の教職員の福利厚生・健康保険加入や退職金の扱い等に関して条例上の不備があった。

「経費負担」は政府の財政負担をいうが、当然に民間資金の導入により財政負担が軽減される「民間承包」と「BOT」に低い。特に「BOT」については新設校の設置運営費の民間への負担転嫁が可能であることから、相当の財政削減が見込まれる。「民間承包」については逆に遊休させている廃校の賃貸料という特別歳入が見込まれる。しかし、このことは同時に「民間承包」と「BOT」方式の学校が「私立学校」として独立採算的に一定の利益を求める営利性を内包していることから、高額な授業料の設定による保護者負担の増加や無理な生徒募集による教育の質の低下という「リスク程度」の高さを逆にもつことになる。その点では、「教育品質と保護者の負担のバランスが最大のキーになる」⁽⁴⁹⁾ と言われている。政府により一定の学校評価・学校査察の制度化が必要される。

「民意支持」は社会のニーズへの応答及び保護者の支持度をいう。この場合、学校の民営化は、「私人学校設置の自由」（教育基本法第七条第一項）、「教師の専門職的権限」（同法第八条第一項）と並んで「父母の教育選択権」すなわち学校選択権の権利保障にあった。その意味では、基本的にはすべての方式（BOT方式を除いて）が「民間支持」を得られると予想される。しかし、現実には実際に設置された公設民営学校は数が少なく、そこに我が子を通学させられる保護者は限られている。結果、そうした学校に通学させられる保護者は学区外（多くの公設民営校は自由学区だが）から遠距離通学をさせられる保護者に限定されることになる。実際、新竹県の北浦郷の山間僻地地区に設置された特許学校方式の大坪国小の入学者の50パーセント以上は学区外（近年は新竹市が増加）からの児童が多い⁽⁵⁰⁾ それらの保護者の多くは特許学校として特色ある学校づくりと教育実践を行う大坪国小の教育理念を支持し選択した保護者であるが、中産階層の保護者に限定されている。その意味では、公

設民営学校の設置は「規制緩和の特権化であり、公立に対して不公平競争をもたらす」⁽⁵¹⁾とも言われる。「民意支持」は単に「時代脈動」(トレンド)のイメージではなく、教育の機会均等の原則にもとづき実質的に学校選択の権利を保障する条件の下で評価されなければならない。

「民間参与」は、民間団体・企業・教師の参与度をいう。特にここで重視されるのは学校設置権の拡大であり、具体的には学校設置への私人の参加度をいう。この場合、公設民営学校が学校設置主体の多様化の方向で制度化された学校であることから、その評価は当然に高い。ただ、先にも述べたように台湾の学校の民営化が学校の市場化を抑制する上に政策化されたことから、営利団体である企業の参与には消極的である。また、学校へのBOTの導入については、「利潤がかなり低く、経済誘因が小さく、民間の吸引力が他の公営事業に比べて低い」⁽⁵²⁾とされている。一方、ここでいう「民間参与」を学校設置のみではなく、学校運営における保護者の参与として想定した場合、多くの公設民営学校は一般の公立学校に比してその参与度は相当に高い。むしろ、「参与」の程度を超えて「協働」の次元に達している公設民営学校もある(人文国小)。

以上、現状の公設民営学校に関する評価分析を行った。総じて制度(理念)としての評価は高いが、実態(運営)としての評価には、相当に問題があり、今後において改善すべき課題があったといえよう。

おわりに

台湾における学校の民営化は、他国と異なり教育の市場化ではなく教育の民主化の政策の過程から生じた。その起点となったのが「30年以上にわたり、教育政策を国家化、一元化し、党化、権威化の象徴であった」⁽⁵³⁾「戒厳令」の解除(1987年)であり、民間の教育運動の爆発としての「四一〇デモ」(1994年)であった。実際、学校の民営化は民間主導の政策化を経て立法化(国民教育法の改正、教育基本法の制定)され、各地方はそれを契機として具体的な学校民営化の方式を自治立法化(条例制定)した。

したがって、台湾における学校の民営化は本質的には教育の民主化のための方法としての政策価値・理念を持つといえた。

台湾における学校の民営化の特質は教育における「自由」「自治」「選択」の保障にある。この場合、「自由」とは教育における国家の「威権」(権威主義)や「専制」(圧制)からの自由であり、「自治」は保障された自由の領域での自主的・自律的な学校設置権をいう。さらに、「選択」は保護者(子ども)の学校選択権をいう。そこには、一般に学校の民営化の機能原理とされる「効率」(財政削減、民間資本の導入)と「競争」(公私の良性競争による総体的な質向上)はあまり意識されていない。

しかし、こうした民主化を理念とする学校の民営化は今後どのように進展するのであろうか。現状では、「台湾の学校の民営化は理念が先行し、政策が後退している」⁽⁵⁴⁾それぞれの公設民営の方式には長所・短所があり、実際の公設民営学校の学校運営や教育の成果を検証し、より効果的な公設民営方式の検討が必要とされる。また、現行の学校の民営化条例はその内容が「まちまちであり統一されていない」⁽⁵⁵⁾という不備があり、全島的に統一された基準の立法化が求められている。また、地方立法としての条例のレベルでは、教師資格・待遇・権利保障等や受託学校の定位(法律上の位置づけ)に関して財政的保障を基準化するという公定力が乏しく、国家法の規制が強い。現在、教育部では新たに学校の民営化のための全島的な国家規範として、「公立国民小学及び国民中学委託私人弁理条例」の立法化を進めている。⁽⁵⁶⁾今後の台湾における学校の民営化は、この国家条例の制定と執行により大きく展開することになる。

注

- (1) 山崎直也『戦後台湾教育とナショナル・アイデンティティ』東信堂 2009年 142頁。
- (2) 四一〇デモのリーダーである黄武雄氏へのインタビュー (2010.5.25) より。
- (3) 李遠哲は、1936年生まれで新竹出身、ノーベル化学賞受賞時はカリフォルニア大学バークレー校教授であった。当時、この人選には中央政府内に反対もあったとされる。特に、歴代師範学校系の出身者が教育部長に就任する教育部サイドから、海外から帰国したばかりで国内政治に不案内であるという理由で反発があったとされるが、真の理由は教育部と行政院とのセクショナリズムあるいは歴代師範学校系出身の教育部長で教育官僚主義的教育政策を支配してきた教育部の内部反発であったとされる。
- (4) 周祝瑛『誰捉弄了台湾教改?』心理出版社 2003年 45頁。
- (5) 馬信行「国民教育公設民営之可行性探討」『研考報導』1997年 45頁。
- (6) 許藤継「学校組織権力重建之研究」国立台湾師範大学教育研究所博士論文 未行 2000年 67頁。
- (7) 呉清山「台北市国民中小学実施『公設民営』之可行性分析」『教育政策論壇』第2巻第1期 1999年 173頁。
- (8) 周志宏『教育法興教育改革』高等教育出版 2003年 46頁。
- (9) 呉清山 注(7)の論文 171頁。
- (10) 1995年4月28日『行政院教育改革審議委員会第一期諮議報告書』45頁。
- (11) 周志宏「教育事務民営化之法律問題」『月旦法学雑誌』No.102 2003年 12頁。
- (12) 鐘華 1998,12
- (13) 黄栄村・胡家祥・楊長筈「民間興学興弁学的政策環境」行政院教育改革審議委員会委託專題研究報告 1995年 1頁。
- (14) 黄栄村他 同上論文 20頁。
- (15) 馬信行・干卓民・戴玉綺・周志宏「国民教育公設民営的可行性研究」教育部国民教育司委託專題研究報告 1996年
- (16) 江栄進「台南縣市国民小学教育人員对学校公設民営意見調查研究」2002年 56頁。
- (17) 『立法院広報』85巻45期 1996. 9.18
- (18) 同上。
- (19) 郭億蓉「委設学校对我国公設民営学校之啓示」『網路社会学通讯』第77期 2009年 43頁。
- (20) 郭億蓉 同上論文 44頁。
- (21) この点、森林小学の創設者である史英氏は筆者のインタビュー (2010.5.26) に対して以下のように答えている。
- 筆者：「森林小学を設置した目的は何ですか？」
- 史英：「最初の目的は教育改革です。ご存じのように台湾の小学校と日本の小学校は似ていますが、台湾の小学校の方が厳しいと言えます。(私は)最初に『基金会』(人本教育基金会)を設置しました。(教育)改革を進める上で一つの考えがあったからです。『批判するとともにそれに替わる生産的なモデルを提示する』ということです。この考えの背景には(当時の)制度や政策が信用できないという理由がありました。(教育)改革の実現には良いモデルが必要です。当時『良いモデル』はなく教育改革のための基本的な計画だけでした。森林小学を設置したことには教育改革を実現するための実験という意味がありました。」
- 筆者：「森林小学を学校改革のモデルとして創りたかったということですね。」
- 史英：「そうです。」
- 史英：「ですから、森林小学が創設された時は、台湾で初めての個人による学校設置ということのでかなりのインパクトがあったと思います。」
- (22) 周志宏 注(8)の著書 45頁。
- (23) 陳俊敏「特許学校在屏東地区可行性之研究」屏東教育大学教育行政研究所修士論文 2007年 56頁。
- (24) 篠原清昭「台湾戒厳令解除後の民主化と教育バウチャー」『岐阜大学教育学部研究報告(人文科学)』第59巻第2号 2011年 205頁～206頁。
- (25) 以下のようなやりとりがある。
- 馬定国「私人の学校設置には、広大な土地の購入や多くの教室の建築のための相当の財力が必要である。そ

のような状況において、教育部としては将来の『公校私営』（公設民営）の方向をどのように考慮するのか。公立学校の土地や校舎を学校設置の意思のある私人に与え、学校の運営を任せ教師の招聘をさせるのか。教育部は現在私人の学校設置運営を奨励し、学校の財政負担の過重を減らしたいと考えているのでは。われわれは長期にわたって教育部に公校私営（公設民営）を要求してきた。これは各党により学校設置政策に関して多少の意見の違いがあるが、教育部がどのように実現するのかについては看過できない点である。」

李建興次長「この時期に「公校私営」の方法を提出した人は少なからずいます。（この場合）小学校・中学校は県、市の教育庁局の権限と責任の範囲に属していますが、教育部としては基本上公校私営の方法を鼓舞します。いわんや台湾省の教育庁は各縣市の小・中学校が「公設民営」の方式に向かうことにとても賛成しています。そのため関係の方法を立案いたします。」

朱恵良委員「第七条をさらに議論して、以下の規定を第二項として増やすべきと考える。『政府は私人の学校設置を鼓舞するため、公立学校を私人の運営に委託をすることを認め、その方法は主管教育行政機関が定める』（『立法院公報』86巻56期 1997年12月17日）

- (26) 郭建宏「台湾における教育改革立法の背景と方向」『東京大学教育行政学研究室紀要』19号 2000年 13頁。
- (27) 呉清山 注(7)の論文 182頁。
- (28) 周志宏「台湾教育民主化的歷程－以戰後台湾法制之發展為中心－」『二〇世紀台湾民主發展第七屆中華民國史專題論文集』国史館 1999年 35頁。
- (29) 「四一〇」サイドの法案作成に中心的に関わった周志宏（台北教育大学副教授）へのインタビュー（2010.5.24）より。なお、周氏はインタビューで、「四一〇」サイドは当初国家教育予算削減を内容とする憲法第164条の改正を問題としてその修正を含んだ憲法改正を求めていたが、憲法改正に否定的な国民党の政治的抵抗を考慮して、「教育基本法の改正で憲法問題を解決する」という方向を選んだと述べている。
- (30) 周志宏 注(28)の論文 21頁。
- (31) 許志雄『現代憲法論』2001年 186頁。
- (32) 周志宏 前掲論文 32頁。
- (33) 許志雄『社会権論』羅文出版社 1991年。同『憲法入門』月旦出版社 1992年。鐘化元『教師地位與權利義務』国策中心 1990年。
- (34) BOT方式は公共事業の民間委託方式の一つでありBuild-Operate-Transferの方式を特徴とする。すなわち民間企業が資金調達した上で、施設の設計・建設（Build）、管理運営（Operate）を行い、契約期間終了後最終的に所有権を公共に引き渡す（Transfer）。この方式は政府側にとって資金調達が不要であり、大きく財政削減と事業の効率化ができると言われている。
- (35) 周志宏「教育事務民営化之法律問題」注(11)の論文 12頁。
- (36) 中国大陸に関しては以下の拙著を参照されたい。篠原清昭『中国における教育の市場化』ミネルヴァ書房 2009年。
- (37) 江樹人「美国特許学校運動的起興發展」『教師天地』84 2002年 65頁。
- (38) 何杏雀「銜化県国民中小学委託民営可行性策略探討」国立消化師範大学商業教学系行政管理修士論文 未刊行 2003年 46頁。
- (39) 陳麗美「台中市国民中小学教育公設民営可行性研究」国立台湾師範大学修士論文 未刊行 2002年 98頁。
- (40) 配布数1086, 回収数801, 回答率73.8パーセント（有効回答者数748）。回答者内訳；校長72名, 管理職教員259名, 一般教師173名, 保護者244名。
- (41) 徐志誠「台湾中部地区国民中小学教師對服務學校公設民営模式態度研究」国立台中師範学院国民教育研究所修士論文 2000年 112頁。
- (42) 王秤「米国特許学校及在我国設立可行性研究」台北市立師範学院国民教育研究所修士論文 1999年 78頁。
- (43) 陳志峰「嘉義県国民中小学教育人員對於實施公設民営學校可行模式分析之研究」国立嘉義大学国民教育系研究所修士論文 2004年 34頁。
- (44) 王俊民「台北市中小学教育民営化之研究」国立政治大学公共行政系修士論文 1997年 59頁。
- (45) 李伯佳他「台北市中小学試辦『公設民営』之可行性研究」台北市政府教育局委託研究報告 1998年 112頁。

- (46) 頼志峰「台湾地区中小学公設民営之研究-理論, 政策興実施」国立政治大学教育研究所博士論文 2005年 34頁。
- (47) 遊秀霰「宜蘭県公設民営人文国小創新經營之個案研究」国立台北教育大学教育政策興管理研究所修士論文 2004年 102頁。
- (48) 徐志誠 注(41)の論文 115頁。
- (49) 陳麗美 注(39)の論文 133頁。
- (50) 新竹県政府『学校基本調査』2009年。
- (51) 陳麗美 注(39)の論文 129頁。
- (52) 陳麗美 同上論文 132頁。
- (53) 郭億蓉 注(19)の論文 49頁。
- (54) 同上論文 52頁。
- (55) 周志宏 注(11)の論文 15頁。
- (56) 「連合晩報」2009.5.19

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~2011年度)の成果の一部である。

