

タイトル	<論説>社会主義市場経済下中国の都市保育行政の動向 ：遼寧省瀋陽市を事例として
著者	西山，佐代子
引用	季刊北海学園大学経済論集，51(1)：59-72
発行日	2003-06-30

《論説》

社会主義市場経済下中国の都市保育行政の動向

— 遼寧省瀋陽市を事例として —

西 山 佐 代 子

目 次

はじめに

I 中国の保育行政の概要

1. 中央 — 地方保育行政の関係
2. 幼児園経営形態・経営主体及び財源
3. 全国の経営主体別幼児園数、在園児数の推移（1991—2000 年）

II 遼寧省瀋陽市の託幼事業経営状況と保育行政

1. 瀋陽市概観
2. 市場経済導入と託幼事業経営
3. 瀋陽市保育行政 — 託幼事業経営管理基準
4. 瀋陽市幼児園訪問聞き取り調査

III 中国における保育行政の動向と課題

おわりに

はじめに

2003 年 5 月 13 日に発表された「2002 年全国教育事業発展統計公報」⁽¹⁾によると、中国の幼児園数は 11.18 万ヶ所、在園幼児数（学前班⁽²⁾を含む）は 2,036.02 万人にのぼっており、3～6 歳児童の就園率は全国平均で約 40%となっている⁽³⁾。

この膨大な数の幼児園は、現在、国営、公営、民営形態で経営されている。中国では、1978 年以降改革・開放政策により、計画経済から市場経済へと経済政策を転換した。一連の改革は、幼児園の経営形態をはじめ、その財源等に大きな変化をもたらした。1978 年以前には見られなかった民営形態の幼児園が出現したのは 1980 年代であり、2002 年統計では、民営幼児園は全国で 4.84 万ヶ所、在園児童数は約 400 万人に達している⁽⁴⁾。

一方、国営形態、なかでも国有企業等「単位」（職場生活共同体）による幼児園経営は後退した。市場経済の深化に伴って国有企業改革、経営合理化が進み、社会保障制度改革が促進される等、社会主義国中国の特徴でもある企業内福利体制が構造的変革の過程にあり、福利制度が企業から分離しつつあること等が背景にある。

変化は幼児園事業の経営形態のみならず、経営経費財源にも及んでいる。民営幼児園、公営幼児園ばかりでなく、国営幼児園もまた、利用者負担への移行を一部鮮明にしている。

本稿は市場経済への移行が特に深化した 1990 年以降の、幼児園事業経営の変化を中心に、市

場経済が中国の保育行政体制に与えている変革等や、明らかになりつつある影響課題等を考察する。その際、遼寧省瀋陽市を事例として検討したい。

I 中国の保育行政の概要

1. 中央 — 地方保育行政の関係

中国では、幼児の学前教育として3歳以上を幼稚園（国家教育委員会管轄）が、3歳以下を託児所（衛生部管轄）が担っている。幼稚園は義務教育ではないが、就学前教育を実施する機関として、学校教育制度の一環に位置づけられている⁽⁵⁾。基本的には託児所・幼稚園は年齢で分別されるが、最近の傾向として、託児所が減少し⁽⁶⁾、3歳以下の低年齢児童を幼稚園に入園させる傾向が強くなり、「託幼一体化」の状況が事実上進んできている。

幼稚園の管理は、「統一領導，分級管理（統一指導，段階別管理）」が原則とされ、1987年に国务院から出された「幼児教育事業指導管理職務分担に関する国家教育委員会等部門の指示願いへの通知」⁽⁷⁾に基づいて、関連部門が協力して行なっている。すなわち、中央政府が制定した法的規定（表 I - 1）に基づいて、保育行政実務は各級（省、市、県、区等）地方政府の教育委員会、衛生部門が中心となり、行政管理上必要な条例を策定し、保育行政を行なっている。また、経費、人事、施設、日常の業務等は各幼稚園経営単位が責任を負っている。

表 I - 1 幼稚園管理に関する国家の主要な法規・条例（1989 年以降）

法規・条例名称	施行年
中華人民共和国教師法	1993 年
中華人民共和国教育法	1995 年
幼稚園管理条例	1989 年
幼稚園業務（原語：工作）規程	1996 年
社会力量による学校経営（原語：办学）条例	1997 年
幼稚園教育指導綱要（試行）	2001 年

2. 幼稚園経営形態・経営主体及び財源

1) 幼稚園経営形態・主体は次のように分類され、経営経費財源は次の通りである。

国営 1) 教育部門経営（各級教育委員会経営）—— 教育費＋利用者負担

2) その他の部門経営（国有企業、事業、政府機関、学校、工場、鉱山、部隊等各「単位」経営）—— 福利費或いは教育費＋利用者負担

公営 街道委員会（大衆自治組織）経営 —— 施設等は公共物を利用＋利用者負担

私営 個人、個人団体経営 —— 公的補助なし、利用者負担

2) 教育費支出

経営経費財源のうち、教育費から支出される財源に関して見てみると、国家教育費総支出のうちの幼児教育費支出比率は表 I - 2 のようになっている。1991 年の 0.72% から 1993 年には 1.31% と上昇したが、その後は 1.3% 台で推移している。幼稚園が、教育機関として学校教育制度に組み込まれていることや、在園児数の他の教育機関在学者数に対する割合の高さからいっても（2000 年現在、全学生数に対する幼稚園在園児数の割合は約 7%⁽⁸⁾）、幼稚園事業に対する教

表 I - 2 国家教育費支出に対する幼児教育費支出

年度	(1)教育費総支出 (億元)	(2)幼児教育費支出 (億元)	(1)に対する(2)の比率 (%)
1991	731.50	5.22	0.72
1993	1059.94	13.87	1.31
1995	1877.94	24.35	1.29
1997	2531.73	34.19	1.35
1998	2949.06	39.98	1.36
1999	3349.04	45.54	1.36

出典) 1) 1991-1995 年は国家教委財務司, 『中国教育経費年度発展報告』, 高等教育出版社, 1996 年より作成
 2) 1997-1999 年は, 国家教育委員会計画建設司, 『中国統計年鑑』 1998, 99, 2000 年版, 人民教育出版社, 1999-2001 年より作成

育費支出の比率が非常に低いことがわかる。

また, 1997-99 年の幼児教育費支出のうち, 国家財政性教育経費以外の経費財源(寄付, 社会集資, 学費及び雑費, その他等)の割合は 1997 年-35.4%, 1998 年-39.4%, 1999 年-39.5%と上昇してきている⁽⁹⁾。国家財政支出によって大半が賄われてきた国営幼稚園についても, 国家財政性支出比率が下降し, その他の財源による支出比率が増加してきていることがこの 3 年間を見る限りでも明らかである。

3) 利用者負担

利用者が負担する保育教育費, 給食費, 雑費, その他の各種徴収費用については, 国家による統一的基準はなく, 各級地方政府が管理条例等で基準を設けている。各級地方政府は, 幼稚園の管理に際して幼稚園の等級を定める「級別管理」を行なっている。保育教育費は, その等級により基準額が定められている。

等級審査は各級教育委員会により各幼稚園のソフト及びハードの両面を総合して判断される。すなわち, 教職員数, 教職員学歴, 在園幼児数, 保育教育内容, 施設設備内容, 基準の遵守度, 貢献度等を総合的に判断し決定される。(2002 年 12 月大学管理者への聞き取りによる)

利用者負担の実態を示す統計資料は, 全国レベルはもとより各級地方政府レベルに関しても明らかにされていない。しかし, 後に瀋陽市の事例を検討するが, 個々の幼稚園の実態を見る限り, 基準額と実際の利用者負担の間には相当の乖離が生じている。

3. 全国の経営主体別幼稚園数, 在園児数の推移 (1991-2000 年)

1991 年以降の全国の各経営主体別幼稚園数・在園児数の推移を見ると(表 I-3), 幼稚園数は 1996 年をピークに減少し, 在園児数も 1995 年をピークに減少していることがわかる。しかし, 幼稚園就園率について言えば, 都市では「1 人っ子」政策が概ね定着し少子化傾向が続いているが, 就園率はむしろ高まっているという⁽¹⁰⁾。

各経営主体別に見ていくと, 教育委員会が経営する幼稚園数は 1991 年の 17,746ヶ所から 2000 年には 35,219ヶ所に 17,473ヶ所増加し, 約 2 倍になった。在園児数も 568 万 4,600 人から 909 万 5,400 人へ約 341 万人増加している。

個人・個人団体が経営する幼稚園も, 実際に統計上に現われた 1994 年には 18,284ヶ所で, 在

表 I - 3 全国各経営主体別幼児園数・在園児数推移

年度 経営主体 (所) 在園児数 (万人)	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
園数総計 在園児数総計	164,465 2,209.29	172,506 2,428.21	165,159 2,552.54	174,657 2,630.27	180,438 2,711.23	187,324 2,666.33	182,485 2,518.96	181,368 2,403.03	181,136 2,326.26	175,836 2,244.18
教育委員会経営 在園児数	17,746 568.46	20,938 666.20	17,861 757.87	20,645 814.62	21,561 879.66	25,217 914.76	30,694 941.54	31,741 922.63	35,710 924.66	35,219 909.54
「単位」経営 在園児数	27,830 353.17	28,167 371.91	27,899 370.70	23,266 326.18	23,234 329.64	21,905 310.16	20,410 294.52	19,154 291.31	17,427 272.97	15,578 255.50
街道委員会経営 在園児数	118,889 1,287.66	123,401 1,390.10	119,437 1,423.97	112,462 1,385.85	114,863 1,391.95	115,736 1,611.02	106,738 1,148.02	99,649 1,018.31	90,979 906.21	80,722 794.88
個人・個人団体 在園児数	— —	— —	— —	18,284 103.62	20,780 109.99	24,466 130.39	24,643 134.88	30,824 180.78	37,020 222.43	44,317 284.26

出典)『中国教育事業統計年鑑』1993, 1994, 1996—98 年版, 人民教育出版社, 『中国教育年鑑』1992, 1995, 1999, 2000, 2001 年版, 人民教育出版社より作成

園児数が 103 万 6,200 人だったが, 6 年後の 2000 年には, 幼児園数は 44,317ヶ所, 在園児数 284 万 2,600 人に達し, 幼児園数は約 2.4 倍, 在園児数は約 2.7 倍と急増している。

一方, 「単位」が経営する幼児園は 1991 年には 27,830ヶ所, 在園児数が 353 万 1,700 人だったが, 2000 年には 15,578ヶ所と 12,252ヶ所減少し, 1991 年の約 0.6 倍にまで後退した。在園児数も 255 万 5,000 人と約 100 万人減少した。

街道委員会経営の幼児園は, 1991 年には 4 区分される経営主体の中では園数, 在園児数ともに最も多く, 幼児園数は 118,889ヶ所, 在園児数は 1,283 万 6,600 人に達していた。しかし, 2000 年には幼児園数は 80,722ヶ所, 在園児数 794 万 8,800 人と, 1991 年の幼児園数に対して 0.7 倍, 在園児数が 0.6 倍と後退した。

以上のように 1990 年代には経営主体別幼児園数, 在園児数に大きな変化が見られる。また, 幼児教育費支出についても, 国家財政性教育費支出比率は低下傾向にある。

II 遼寧省瀋陽市の託幼事業経営状況と保育行政

前章は市場経済が深化した 1990 年以降, 全国的に幼児園経営主体の変化が顕著であり, 教育費総支出に占める幼児教育費の国家財政性教育費支出比率が低下している現状等を述べた。本章では具体的事例として遼寧省瀋陽市を対象として都市における保育行政の実際の変化の状況を考察する。

1. 瀋陽市概観

2001 年現在, 市の面積は 1.298 万 km², 人口は 685.1 万人でそのうち都市部人口は 485 万人である⁽¹¹⁾。瀋陽市は中国東北部における最大の経済中心都市である。特に機械工業を中心とした工業都市であり, 農村地域も含まれている。東北地区における物資の集散地であり, 重要な貿易センターとなっている等, 経済発展の東部地域に位置し, 遼寧省及び中国における対外開放地域の中で重要な役割を担っている。

都市部住民の基本状況を見てみると (表 II - 1), 2000 年の平均家庭人数は 3.1 人である。平

表II-1 瀋陽市都市住民基本状況

都市住民基本状況	1990 年	1995 年	1999 年	2000 年
平均家庭人数 (人)	3.3	3.2	3	3.1
平均就業人数 (人)	2.1	2.1	1.8	1.7
労働者平均賃金 (元/年)	2,309	4,900	6,517	6,995
住民平均可処分所得 (元/年)	1,694.4	4,082.6	5,364	5,850

出典)『瀋陽年鑑』2001 年版, 中国統計出版社, 2002 年より作成

均就業人数は 1.7 人で, 1990 年と比較すると 0.4 人減少している。労働者平均賃金は, 2000 年は 6,995 元/年で 1990 年の約 3 倍強となっている。また, 住民平均可処分所得は, 2000 年は 5,850 元/年で, 1990 年の約 3.5 倍となっている。(2003 年 7 月 1 日現在の為替レート 1 元 = 16.64 円)

2002 年現在 3 ~ 6 歳の児童総数は 144,028 人で, 学前班を含めた在園児数は 115,228 人であり⁽¹²⁾, 都市部, 農村部を含めた概算では約 80%の就園率となっている。

2. 市場経済導入と託幼事業経営

1) 1990 年以前の状況 — 企業自主権改革と託幼事業経営

1978 年以降の改革・開放政策, 市場経済の導入に際しては, 政治・社会の不安定化を最も危惧した中央政府の方針により, 漸進的推進が図られた。都市部での経済改革は, その初期段階では主として企業自主権の拡大から展開された⁽¹³⁾。

1979 年に政府の改革方針に沿って, 企業自主権改革の実験が始められた。この実験は, 主として 2 つの改革措置によって行なわれた。1 つは企業に対して「工場長責任制の実行及び企業に一定の自主権を与える」というものであり, もう 1 つは「企業に利潤を一定の比率で留保し, それを生産の拡大, 集团的福利の改善および労働者への割り増し賃金などに用いる」といったものであった。

国務院は一部の国有企業でのテストが成功したことを踏まえて, 全国範囲で, 国有企業改革実験を進めた。その改革案の中では, 企業の経営自主権を拡大すること, 利潤留保を実行することなど数項目が盛り込まれた。これら一連の改革は一部企業に限定されていた 1970 年代末~1980 年代初頭の実験段階から, 1980 年代中葉には全国へと拡大していった。改革による企業経営自主権の拡大の進展によって, この時期, 国有企業等「単位」による企業内福利体制は, むしろ充実し拡大したといえる。

従来から重工業都市であり, 国有企業等「単位」による託幼事業経営が主流であった瀋陽市では, 1980 年代において概ね, 入託入園難問題は解消していたのである⁽¹⁴⁾。

2) 1990 年代前半における状況 — 国有企業経営合理化と物価の上昇

しかし, 1990 年代初頭には, 託児所・幼児園事業経営は大きな困難に遭遇した。国有企業等「単位」が託児所・幼児園の建物や運動場を事実上占拠し, 託児所・幼児園を廃止する事態が発生した。当時の状況は『瀋陽年鑑』1994 年版によれば以下のようなものであった⁽¹⁵⁾。

たとえば, 市内 5 区(全市 9 区のうちの市街区域)の合同調査によれば, 1991 年から 1993 年の間に, 託児所・幼児園 289ヶ所が廃止された。さらに数ヶ所は規模を縮小した。その原因や状

況は次の通りであった。

・原因として、第1に企業にとって経営合理化の過程で、託児所・幼稚園事業経営が負担となったことがあげられる。工場、鉱山の経営が悪化し、経営資金の節約、或いは新しい収入源を開拓しなければならなくなった。その結果、託児所・幼稚園の建物の転用が図られ、レストラン、宿泊所、医院、商店等に改造された。また或る企業は工場内の託児所・幼稚園を廃止して技術改造用地に転用した。さらに個々の企業では、かなりの数の女性労働者に長期休暇をとらせ、入託・入園児童が減少すると、託児所・幼稚園を閉鎖した。

・第2に急激な物価の上昇に、低額な瀋陽市の託児所・幼稚園徴収費基準が適合しなくなったことである。幾つかの民営の託児所・幼稚園もまた経営難に陥った。収入が支出に及ばず、廃止せざるを得なくなった。また、資金不足により、経営条件に格差が現われた。教師の陣容が不安定化し、保育教育の質の低下が懸念されるようになった。

以上の問題の発生に対して、瀋陽市は「幼稚園管理強化に関する通知」⁽¹⁶⁾を発行する等、次のような施策を打ち出し対応を図った。

- ①ニュースメディアを利用し、幼児教育業務の重要性を広く訴えた。また、たとえば遼寧テレビニュースと共同で、「単位」が幼稚園部分を占拠して工場や食堂、居酒屋、宿泊所、医院等を経営している不正なやり方を、暴露した。同時に託幼業務を支持し、幼稚園を発展させている企業の事例を紹介したり、表彰するなどおおいに奨励した。
- ②「自分の子どものことは自分が管理する」という原則を労働者に徹底させ、「単位」に対して良好な託児所・幼稚園経営を行なうように労働者自らが要求することを求めた。
- ③大型中型企業が経営する幼稚園は、瀋陽市幼稚園事業経営の主要部分を占めており、特に1級、2級の託児所・幼稚園の条件はよく、教師の力量も優れており、幼児収容数は大きい。これらについては原則的に廃止は認めず、確かな理由がある場合には、市・区教育行政部門の許可を経ることを義務づけた。
- ④区は街道委員会経営幼稚園や託児所に対して管理を強化し、積極的に幼稚園や託児所の拡大建築を助成し、幼稚園・託児所の経営条件を改善し、保育教育の質を高め、社会サービス（原語：社会服务）の役割を引き受けることを要求した。街道弁事所（区役所出張所・末端行政機関）が経済活性化を理由に、託児所や幼稚園を占拠したり廃止することを禁止した。現在まだ幼稚園経営を行っていない街道弁事所（大企業の宿舍のある街道を除く）は積極的な方法で幼稚園を建設するか、もしくは小区が新しく建設する幼稚園を利用し、本地区の幼児入園問題を解決しなければならないとした。
- ⑤積極的に小区の園を発展させ、新開発小区及び旧区改造小区のすべてに幼稚園を建設し配置し、小区の幼稚園は他に転用してはならないとした。もし主たる「単位」が園経営継続を考えない場合は、小区の幼稚園の建物を金銭に換算して区教育行政部門に渡し、別に委託された「単位」がこれを受け継ぎ幼稚園経営を継続することとした。
- ⑥良好に経営されている幼稚園を、モデル幼稚園として指導に用いた。
 - ・南寧幼稚園：「幼稚園業務規程」の実施を徹底し、努力して幼稚園の水準を高め、その経験を拡大した。

- ・瀋陽工業大学幼児園：園長責任制及び経営請負責任制を実行し、社会効益及び経済効益を同時に発展させた。
- ・瀋陽器械計器工藝研究所：幼児園を速やかに市場経済的規制に適応させるために、積極的に幼児園を育成し、幼児園が自ら発展していくルートを切り開いた。
- ・瀋陽航空機製造会社幼児教育センター：企業と生活サービス分野を分離しなければならない状況の下で、幼児園を独立した産業として興した。

1980年代末葉の国有企業経営の悪化、以前から累積されていた悪化の顕在化、インフレ、また国有企業改革に即して進められた社会保障制度改革による企業と企業による社会サービスの分離等、市場経済体制を整備していく過程での混乱は、1990年代初期、上記のような、特に「単位」による弱者切り捨ての形で託児所・幼児園を直撃し、これに対する対策がうたれた。

これらの混乱を正常化するために、1994年には瀋陽市教育委員会は1989年に制定された「瀋陽市託幼業務暫行規定」を改訂し、「瀋陽市託幼業務管理規定」を制定した。この規定では重ねて多形式、多規格、多ルートで託幼事業経営の発展を目指す方針が打ち出された。さらに託児所・幼児園の保育・教育職員の賃金待遇の明確化、街道委員会経営の託児所・幼児園の教職員の退職休業補償、年金等の政策的課題の解決が盛り込まれた。先の「通知」と合わせてこれらの施策により、1990年代前半の混乱は一応沈静化していった。

こうした状況の一方で教育分野でも、社会主義市場経済に適応する教育への改革、「科学教育興国」⁽¹⁷⁾をスローガンとしてその振興に努めるなど、教育改革が加速していた。また都市では少子化の進展等が、子どもに高学歴を期待する親の教育熱を加速させていた。そうした背景から、幼児園事業にも「保育教育の質」を重視する利用者が増加していったのである。

3) 1990年代後半の状況 — 幼児園の外部化、民営化への移行

表II-2によると、1994年から1997年にかけては「単位」経営幼児園が83ヶ所減少しているが、その後はわずかな変動にとどまっている。個人経営の幼児園が1994年の2ヶ所から2000年には16ヶ所へと確実に増加している。

「単位」の幼児園の廃園は、1990年代前半のような強引な手法は見られなくなったが、減少傾向が続いている。また利用者の意識にも幼児園が提供する保育教育の質を問題にする傾向が顕著になってきた。以下は企業「単位」経営管理者への聞き取りによる事例である。

- ・「単位」による託児所の廃止と幼児園外部化の事例 — A大学(国立)(2002年12月大学管

表II-2 瀋陽市各経営主体別幼児園数推移 (所)

経営主体	1994年	1997年	1998年	1999年	2000年
教育委員会	25	21	22	22	22
「単位」	341	258	237	241	213
街道委員会	108	105	104	99	93
個人・個人団体	2	—	4	11	16

出典)『瀋陽年鑑』1995, 1998-2001年版, 中国統計出版社より作成

理者への聞き取り)

1990年代大学では法改正により、学費を徴収するようになった。以前は福利費は「単位」が項目毎に国に申請し、国はその「単位」の貢献度等に合わせて福利費を配分した。現在は国が「単位」に一括して費用を配分し(金額は減少)、「単位」の裁量に任せている。経営合理化のために福利サービス部分の外部化を図るようになった。

〔託児所〕託児所は廃止した。託児を必要とする職員に対しては、補助金を出し、個人的に保母を雇う、或いは親にみてもらうなどの措置をとっている。廃止の理由は、国の補助が少ないこと、親の要求が大きいことなどである。

〔幼稚園〕幼稚園は継続した。園長に園の経営を委譲し、自収自支すなわち独立採算制とした。条件として、1) 大学教職員児童を優先的に入園させること 2) 利益が出た場合、その一部を大学に納めること、の2点を取り決めた。現在保育教育費を値上げし、一般児童の募集に力を入れているようである。

幼稚園の場合、少子化、高学歴重視の風潮により、子どもの教育に対する親の期待が大きく、教育費投資を厭わない親が多いことから、外部化して継続することは可能であると判断した。

尚、A大学のような例は他の「単位」でも同様な状況である。

以上の聞き取りから、1990年代後半の「単位」による託児所・幼稚園事業経営もまた、経営の見地から判断され、経営的に成り立たない場合は、容赦なく切り捨てられていく状況が歴然としている。ただし、1990年代前半に行なわれたような乱暴な方法ではなく、当事者に対して補助金を出したり、また幼稚園も廃園ではなく、企業と分離し外部化すなわち民営化、国立民営化へ移行させている。移行に際しては、3年間等の期限を設け、補助金を減額しながら最終的にはすべてを打ち切ってしまうという方法がとられている。表I-3に見た全国的な個人経営の増加は、「単位」による幼稚園の外部化、民営化がその大部分を占めていると見られる。

3. 瀋陽市保育行政——託幼事業経営管理基準

前節では市場経済の深化によって幼稚園事業経営現場がどのような影響を受けたか、特に「単位」経営幼稚園が後退し、個人経営幼稚園が増加してきた状況とその背景を、1990年以前、1990年代前半、1990年代後半に分けて見てきた。本節は、「遼寧省幼稚園管理実施方法——以下実施方法と略称」⁽¹⁸⁾「瀋陽市託幼業務管理規定——以下管理規定と略称」⁽¹⁹⁾に基づいて、幼稚園事業に対する市の管理基準について特に中央行政と重複しない重要と思われる条文を取り上げ、若干の考察を試みる。

1) 託児所・幼稚園の級別管理に関して

「託児所・幼稚園は管理基準及び施設条件によって、定級別管理方法を実施する。託児所・幼稚園の級別基準は、市教育、衛生行政部門が共同で制定する。モデル幼稚園、1級託児所・幼稚園は市教育、衛生行政部門が審査して決定し、その他の級別託児所・幼稚園は所在する県(市)、区教育行政部門が審査し決定する。」——「管理規定」第10条

2) 託児所・幼稚園の徴収費基準に関して

「(1) 保育教育費(雑費、暖房費を含む)。その中1級託児所・幼稚園は、幼児1人につき毎月

74 元, 2 級託児所・幼稚園は, 幼児 1 人につき毎月 64 元, 3 級託児所・幼稚園は, 幼児 1 人につき毎月 54 元, 等外託児所・幼稚園は, 幼児 1 人につき毎月 44 元。寄宿制託児所・幼稚園はこの基本上に 15 元を増加する。

(2) 託児所・幼稚園代行費。自分の単位に託児所・幼稚園がなくて職員・労働者が他の単位の運営している託児所・幼稚園に子女を入れる場合(就学前準備クラスを除く)代行費を納めなければならない。その中で, 寄宿制は幼児 1 人につき毎月 40 元, 全日制は幼児 1 人につき毎月 30 元とする。

(3) 給食費は託児所・幼稚園が自ら決定する。」——「管理規定」第 22 条

3) 託児所・幼稚園の徴収費価格に関して——自由に決めてよい場合

「下記の状況の 1 つがあれば, 徴収費価格は自由に決めてよい:

- (1) 省・市レベルのモデル幼稚園の認可を経た場合
- (2) 外資と共同経営している託児所・幼稚園でかつ一定の規模を有している場合
- (3) 個人経営の託児所・幼稚園の場合
- (4) 満 3 歳以下の乳児を収容している場合

その内(1)(2)の項目の徴収費価格は県(市)(区)の教育行政部門の記録に載せてもらう。」——「管理規定」第 23 条

4) 託児所・幼稚園の建築費及び経営助成費の徴収に関して

「各単位が経営する幼稚園を社会に開放することを奨励する。非本单位子女を吸収し入園させる場合, 一定の園建築費及び園経営助成費を受け取ってもよい。具体的な基準及び方法は, 省教育行政部門が関連部門と共同で別行を制定する。」——「実施方法」第 9 条

5) 乳幼児に対する託幼助成(補助)の実施

「既に 1 人っ子榮譽証を受け取っている子女は, 1 級託児所・幼稚園に入っている場合, 単位から毎月 40 元補助される; 託児所・幼稚園に入らない場合は単位から毎月 22 元補助される。計画出産政策に合致する非 1 人っ子(双子を含む)は, 1 級託児所・幼稚園に入っている場合単位から毎月 36 元補助される; 託児所・幼稚園に入らない場合は単位から毎月 18 元補助される。

託児所・幼稚園に入る場合, 乳幼児の父母が市財政局制定の託児所・幼稚園領収書によって, 所在する単位から託幼補助費と託児所・幼稚園代行費を受け取る。

託幼補助費と託児所・幼稚園代行費は幼児の父母双方の単位が半分ずつ負担するか, 或いは一方の単位が負担する。」——「管理規定」第 24 条

6) 個人経営託児所・幼稚園に対する上納金(日本の税金にあたる)について

「個人経営の託児所・幼稚園は毎月所在する県(市), 区託幼経営部門及び街道託幼部門に分けて総収入の 2% 及び 8% の管理費を上納する。」——「管理規定」第 26 条

7) 教職員賃金及び待遇に関して

「幼稚園は賃金システムを実施し, 賃金システムの経費は現行財政体制が担う」——「管理規定」第 16 条

「託児所・幼稚園の保育教育職員は中小学校教職員の関連規定を参照し、冬期・夏期休暇を規定する。賃金及び待遇関連は国家の規定に基づいて執行する。農村の幼稚園教師は県（市）、区教育行政部門の資格認定後、その賃金基準を当該地区の小学校民弁教師の基準を執行する。必要経費は所在する郷政府、村民委員会が自ら解決する。」——「管理規定」第17条

「教育部門経営の幼稚園園長は同等の類型の小学校校長に準じて待遇管理する。国営企業・事業単位経営の幼稚園園長は同等の類型の小学校校長を参考にして待遇管理する。幼稚園医務職員は当該地区の衛生保健職員に準じて待遇管理する。都市の幼稚園教師の賃金基準は公立小学校教師の賃金基準を実施する。農村幼稚園教師は、県教育行政部門の登録を経て、その賃金基準は当該地区の民弁教師の賃金基準を実施する。

教師、衛生職員が昇級し、民弁教師が正式の職員になる場合、幼稚園教師、医務職員は一定の割合を占めなければならない。その賃金、特別手当、住宅、医療、退職休業など福利待遇は、小学校教師、同級の衛生保健職員と同じくしなければならない。」——「実施方法」第15条

「和平区、沈河区、皇姑区、大東区、鉄西区の街道委員会経営の託児所・幼稚園中、1993年12月31日以前に退職した教職員の年金は、市、区、街道託児所・幼稚園が共同で責任を負い解決する（その内：市財政補填30%、区財政補填40%、街道弁事所が15%責任を負い、託児所・幼稚園が15%責任を負う。）在職職員は逐次養老保険制度を実施する。」——「管理規定」第20条

8) 保育員の資格に関して

「幼稚園の保育員は労働者技術等級に基づき級を定める。学生期間中、少なくとも3ヶ月の専門養成訓練を受けなければならない。」——「実施方法」第13条

以上の条文について若干の説明を加えたい。

1) は、「級別管理」についての条文である、この管理方法は、1989年「幼稚園業務規程」が制定された後、各都市で次々と採用された⁽²⁰⁾。保育教育の質を高めることを主な目的として、施設、設備、教職員の質の向上を図るため、幼稚園事業経営にいわゆる「競争の原理」を導入したものと見られる。この管理方法によって、市内の託児所・幼稚園は、モデル幼稚園から等級外幼稚園まで行政によってランクづけされている。

2) 3) 4) は利用者負担に関する条文である。2) は「徴収費」に関する基準である。毎月利用者が支払う保育教育費等は託児所・幼稚園の等級によって定められている。例えば日本の保育所（認可）の場合は、全国統一の保育料基準が設定されており、利用者が所得に応じて支払う「応能負担」が採用されているが、中国では幼稚園の等級で支払う額が決められており、所得による格差はない。低所得者も高所得者も同じ幼稚園では、同じ保育教育費を負担する。（但し「単位」経営幼稚園の場合、その「単位」職員児童と一般募集児童の間には格差が設けられている）

3) は託児所・幼稚園が徴収費価格を自由裁量できる場合である。

4) は「単位」職員以外の一般児童保護者から「建設費」「助成費」等いわゆる賛助金、寄付金の徴収を認める条文である。「単位」の幼稚園を社会に開放し、入園難を解消すると同時に、一般児童保護者からこれらの費用を徴収することにより、園の経営を潤沢にし、保育教育の質を高めることが目的であると思われる。しかし基準額等は定められていない。

5) は託幼助成についてである。これは「1人っ子」優遇政策の一環である。

6) は、個人経営託児所・幼稚園に対する上納金いわゆる税金である。託児所・幼稚園は一律に（経営が良好であるか否かにかかわらず）合わせて10%の上納金を管理費として行政に納めなければならない。

7) は教職員の賃金待遇に関する条文である。都市と農村の幼稚園教師は、それぞれに依拠する基準が異なり、賃金待遇には格差が生じる。

8) 保育員の資格に関する条文である。この条文では、保育者の資格は「労働技術者」となっている。しかし、保育員は教師を補助し、教師と共に保育教育を行なう職員であり、むしろ教師に近い業務を行なっている。

以上、瀋陽市における管理基準の基本的な条文を取り上げた。各級地方政府が概ね同じような管理条例の下で保育行政を進めているものと思われる。しかし、これらの管理基準は以下のような矛盾点・課題を内包しているように思われる。

(1) 級別管理について。

これは、行政自らが幼稚園をランクづけするものである。幼稚園の質を高める、という意図は理解できるが各園間の利用者或いは教職員の間の差別意識を助長するのではないだろうか。

(2) 利用者負担について。

①第22条の基準金額に基づく、最高74元～最低44元（寄宿制は15元をプラスする）で、瀋陽市労働者の平均賃金（表Ⅱ-1）からみても、保育教育費はそれほど負担にはならないと思われる。しかし、第23条の徴収費用基準を自由に決めてよい場合を加えることによって、この基準は有名無実になりかねない。②「単位」経営幼稚園では一般募集児童に対して「建設費」「助成費」を徴収することができるが、基準額が規定されていないことから特に入園希望者が多い幼稚園では、高額の「賛助金」「寄付金」を要求する実態が見られるという。保育教育費の自由裁量条項と共に、無制限な高額化が懸念される。

(3) 個人経営託児所・幼稚園の上納金制度について。

託児所・幼稚園は法規等で営利を目的としてはならないことが規定されている。中華人民共和国教育法第25条では「一略—いかなる組織及び個人も、営利目的をもって学校その他の教育機関を設立してはならない」また「幼稚園業務規程」第45条では「いかなる組織及び個人設立の幼稚園においても、営利を目的としてはならない」さらに「社会力量办学条例」第6条においても営利目的が禁止されている。上納金を義務づけているのは、何らかの営業を行なう以上一定の上納金を負担するたてまえと思われるが、園の設立や徴収金の決定を自由にしていることを考え合わせると実質的に個人経営は企業経営的目的でよいと、行政が認めていることになるのではないだろうか。

(4) 保育員の資格に関して。

保育員は技術労働者として位置づけられているが、保育員は教師と共に、現場で保育教育を行なう立場である。むしろ教師資格に準じる教育及び訓練を受けるべきではないだろうか。

4. 瀋陽市幼稚園訪問聞き取り調査

前節では、瀋陽市の幼稚園事業経営に対する管理基準を取り上げ、矛盾と感じられる点を指摘した。本節では、この矛盾点も含め、調査票に基づいた幼稚園現場の聞き取り調査から、幼稚園事業経営の実態を浮かび上がらせ、それが抱える課題について考察する。

1) 調査概要

(1) 調査日程 2003 年 3 月 17 日～22 日

(2) 調査対象 瀋陽市内、国営・公営・私営幼稚園計 8 ヶ所。その内訳は教育委員会経営が 2 ヶ所、「単位」経営が 4 ヶ所、街道委員会経営が 1 ヶ所、個人経営が 1 ヶ所であった。尚この個人経営者は現在瀋陽市内に他に 3 ヶ所の同系幼稚園を経営しており、さらに 2004 年に 1 ヶ所新設予定である。

(3) 調査対応者 園長または代理者

(4) 調査内容 幼稚園経営状況

2) 結果

(1) 表Ⅱ-3 によると在園児年齢は 3～6 歳は 1 ヶ所で、2.5～6 歳が 2 ヶ所、2～6 歳が 3 ヶ所、1.5～6 歳が 2 ヶ所と、約 9 割の幼稚園が 3 歳以下の乳幼児を就園させ、「託幼一体化」が事実上展開されていた。

表Ⅱ-3 瀋陽市幼稚園訪問聞き取り調査 (一部)

経営形態	国営						公営	私営
経営主体	区教委	市教委	単位 1	単位 2	単位 3	単位 4	街道委	個人
在園児数 (人)	500	300	450	225	220	329	288	400
在園児年齢 (歳)	3～6	2.5～6	2.5～6	1.5～6	2～6	2～6	2～6	1.5～6
募集対象児童	単位/一般	単位/一般	単位/一般	単位/一般	単位/一般	単位/一般	一般	一般
* 園形態	日託/全託	日託	日託/全託	日託	日託	日託/全託	日託	日託/全託
教職員数合計	70	41	55	43	42	39	41	約 100
教師数 (人)	30	24	28	25	30	27	26	
保育員数 (人)	15	4	14	8	0	6	6	
その他 (人)	25	13	13	10	12	6	9	
園経営経費								
教職員賃金	教育費	自収自支	自収自支	教育費/自	自収自支	自収自支	自収自支	自収自支
園経営経費	自収自支	自収自支	自収自支	教育費/自	自収自支	自収自支	自収自支	自収自支
園設備経費	自収自支	自収自支	自収自支	自収自支	自収自支	福利費/自	自収自支	自収自支
保育費 (日託)								
単位職員児童	460 元/月	320 元/月	200 元/月	154 元/月	134 元/月	230 元/月	110 元/月	—
一般児童	580 元/月	320 元/月	250 元/月	214 元/月	134 元/月	300 元/月	220 元/月	680 元/月
保育費 (全託)								
単位職員児童	460 元/月	—	295 元/月	—	—	230 元/月	—	—
一般児童	580 元/月	—	450 元/月	—	—	300 元/月	—	680 元 + α /月
給食費	4 元/日	5 元/日	5 元/日	5 元/日	4～4.5 元/日	5 元/日	96 元/月	—
教職員賃金 (元)	最高/最低	最高/最低	最高/最低	最高/最低	最高/最低	最高/最低	最高/最低	最高/最低
教師	1,800/1,200	1,300/800	670/530	1,000	1,400/970	1,200/800	1,200/800	900
保育員	1,200/800	1,100/700	355	800	—	800/600	700/400	600
医務職員	1,600/1,000	1,200/800	700	1,900	1,300	1,200/800	1,200/700	800

出典) 調査日程 2003 年 3 月 17 日～22 日 調査者: 西山

* 園形態: 日託は全日制。全託は寄宿制 (月曜日～金曜日まで)

区教育委員会—南寧幼稚園

市教育委員会—蓓蕾幼稚園

単位—朝阳一校幼稚園, 沈阳农业大学幼儿园, 辽宁大学幼儿园, 沈阳市委机关幼儿园

街道委員会—阳光幼儿园

個人—小哈津幼儿园

- (2) 「単位」経営幼稚園は「単位」職員児童のみでなく一般児童に開放されていた。
- (3) 全託（寄宿制）は全体的には減少している。尚、全託を実施している幼稚園での全託園児の割合は全体の1～2割程度である。
- (4) 園経営経費は、国営で教育委員会経営の1ヶ所が教職員賃金が教育費からの支出、「単位」経営の1ヶ所が教職員賃金、園経営経費の一部が教育費支出、1ヶ所が園設備経費の1部が福利費支出で、後はすべて自収自支であった。園舎については、個人経営以外は公的施設である。
- (5) 保育教育費は「単位」職員児童と一般児童に格差がある幼稚園が5ヶ所で、格差をつけていない幼稚園も2ヶ所あった。

保育教育費は各園の格差が大きかった。最も高額だった個人経営の園は680元/月で、教育委員会経営の園にも580元/月の園があった。「単位」経営、街道委員会経営は比較的低額であった。しかしどの園も市の管理基準を上回っていた。給食費は殆ど差はなかった。

- (6) 現在抱えている幼稚園経営の悩みとして、最終的には園独自の収入で経営していかなければならず、他園との競合もあり、施設設備などを充実したり、保育教育の質を高めたいが、補助金等が段階的に縮小されており、厳しい状況である。また、園の等級に応じた教職員への賃金待遇を実施しなければならない。園経営体制改革は、模索を通して行なわれているというのが、現状である。

III 中国における保育行政の動向と課題

瀋陽市の事例で見てきたように、改革・開放政策、市場経済の導入は、中国の保育行政、保育教育現場にも大きな変化をもたらした。今後も状況は、流動的であろうが、幼稚園訪問聞き取り調査結果も踏まえて、その方向性と課題を以下にまとめてみる。

1. 託児所が減少すると同時に、幼稚園が満3歳以下の乳幼児を就園させる「託幼一体化」が進行していくとみられる。
2. 国有企業改革、経営合理化が強力に進められ、企業内福利の外部化が進展している現在、「単位」経営の幼稚園事業はさらに減少し、現在ある「単位」経営幼稚園事業も独立採算制、民営化への移行が顕著である。その際、以前と同等の保育教育の質が保障されるかどうか（臨時職員の増加等）は不透明である。
3. 教育部門経営の幼稚園事業は増加しているが、教育費による財政支出が減少し、利用者負担への偏重が顕著であり、実質的に「単位」経営幼稚園と共に国立民営への移行が窺える。
4. 以前は親の階級（職業）によって児童の受ける保育教育の質の格差がみられたが、現在は親の所得格差による保育教育の質の格差が拡大している。しかし、「単位」経営幼稚園の一般児童への開放は「幼稚園の社会化」として一般の利用者に前進的に受け止められている。
5. 親の高学歴志向を背景とした英才教育型幼稚園事業がさらにエスカレートすると同時に、全国統一的な利用者負担に関する制度規定が存在しない現状では、高額保育教育費や高額賛助金等の徴収が進み、親の所得格差が保育内容の格差に反映することになると同時に、保育料が家計を圧迫する懸念が大きい。

おわりに

本稿では、中国の都市の保育行政について瀋陽市の資料から、市場経済導入によって託児所・幼稚園事業経営が受けた影響や変化の状況、また現在の都市の管理基準等の基本的方向性を探ってきた。

今回の幼稚園訪問聞き取り調査では、市場経済化の流れの中で、今まさに託児所・幼稚園経営の体制改革が進行中であり、中国の子どもたちにとっての保育教育環境整備が、模索しながら進められている現場の状況を確認できた。また市場経済導入の下で事実上進行している「民営化」「託幼一体化」「保育教育費の高額化及び格差」等を確認することができた。今後これらの変化しつつある保育行政の現状をどのような理念の下に統括し発展させていこうとしているのか、中国の専門家の研究の動向を見極めるとともに、利用者の視点も探っていきたい。

(注)

- (1) 『中国教育報』, 2003年5月13日掲載
- (2) 小学校に附設する教室で、5-6歳児童に就学前1年の保育教育を実施する正規の学前教育方式である。すでに農村幼児教育の主要な方式として定着している。
- (3) 張燕著, 「中国の早期教育及びその社会支援体系」, 2003年5月18日, 日本保育学会第56回大会シンポジウム資料
- (4) 張燕著, 前掲資料
- (5) 国家教育委員会, 「幼儿园工作規程」, 1996年
- (6) 張燕著, 前掲資料
- (7) 「国各院办公厅转发国家教委等部門关于明确幼儿教育事業領異管理職責分工的请示的通知」, 1987年
- (8) 教育部发展规划司編『中国統計年鑑, 2000』, 人民教育出版社, 2001年
- (9) 教育部发展规划司編『中国教育統計年鑑』1998, 1999, 2000年版, 人民教育出版社, 1999年, 2000年, 2001年
- (10) 張燕著, 前掲資料
- (11) 『瀋陽年鑑, 2001』, 中国統計出版社, 2002年
- (12) 「瀋陽市学前教育部分情況一覽表」, 瀋陽市教育局国際交流部服务中心, 2002年入手
- (13) 王曙光著, 『詳説中国改革開放史』, 勁草書房, 1996年
- (14) 『瀋陽年鑑, 1994』, 中国統計出版社, 1995年, 392頁
- (15) 前掲書, 392頁
- (16) 前掲書, 392頁
- (17) 文部科学省生涯学習政策局調査企画課編, 『諸外国の教育の動き 2001』, 文部科学省, 2002年, 148頁
- (18) 「遼寧省幼儿园管理实施办法」, 遼寧省, 1994年
- (19) 「瀋陽市托幼业务管理規定」, 瀋陽市教育委員会, 1994年
- (20) 張燕著, 前掲資料