

タイトル	社会主義市場経済政策下中国の幼稚園行政に関する研究(その2)
著者	西山, 佐代子
引用	季刊北海学園大学経済論集, 53(2): 43-73
発行日	2005-09-30

《論説》

社会主義市場経済政策下中国の 幼稚園行政に関する研究（その2）

西 山 佐 代 子

目 次

第Ⅱ部 社会主義市場経済政策下の幼稚園行政の変容

第3章 幼稚園行政と市場経済政策

はじめに

第1節 幼稚園経営への市場経済政策の導入

1. 国営企業合理化による企業経営幼稚園への深刻な影響
2. 幼稚園経営体制改革と国営（企業経営など）幼稚園の民営化

第2節 幼稚園経営構造の変化——経営形態別幼稚園数、在園児数推移

小括

第4章 行政による幼稚園経営体制改革，民営化推進の背景

はじめに

第1節 国営企業の経営部門と福利部門の分離化

第2節 GDP にみる国家財政収入割合の減少と国民個人所得の増加

第3節 人口抑制政策の定着と利用者の保育教育要求の多様化

小括

第5章 幼稚園体制改革，民営化に対する評価と課題

第1節 幼稚園経営体制改革，民営化に対する諸見解

1. 教育機会の需給バランスからみた民営化の必要性
2. 経営自主権の確立により，積極的な幼稚園経営を
3. 教育部門経営幼稚園民営化への批判

第2節 幼稚園経営体制改革，民営化に関する課題の整理

第Ⅱ部 社会主義市場経済政策下の幼稚園行政の変容

市場経済が深化し経済効率が優先されるようになると，国営（有）企業は本格的に経営体制の改革を進めなければならなくなり，企業経営と福利部門（后勤部門）の分離化が図られるようになった¹⁾。さらに企業の経営悪化が表面化してくると一転して企業単位による幼稚園の切り捨てさえ行なわれるようになった。その一方では，少子化とともに利用者の保育教育の質の向上への要求が高まってきた。幼稚園はその経営と教育に自ら全面的な責任を負わなければならなくなってきた。第Ⅱ部では，こうした社会主義市場経済政策下での幼稚園行政の変容を考察した。

第3章 幼児園行政と市場経済政策

はじめに

1993年に中共中央、国務院から公布された「中国教育改革と発展綱要」²⁾では、社会主義市場経済という言葉が使用され、幼児園経営にも市場経済政策が積極的に導入されることとなった。「中国教育改革と発展綱要」では幼児園事業への社会各方面からの積極的な資金導入をさらに明確に奨励している。しかしこうした背景には、1980年代順調に拡大してきた国営企業など単位経営幼児園が、市場経済政策の深化によって企業経営合理化により、急速に閉鎖、転用、売却などにさらされるようになったことがある。1992年の邓小平の南方講話によって、市場経済化がさらに進展することが方向づけられたことも大きな要因である。

本章ではまず、企業など単位経営幼児園の急激な変化を遼寧省瀋陽市の事例でみていくこととしたい。その後、企業単位経営幼児園を中心とした幼児園経営体制改革の概要などを明らかにしたい。

第1節 幼児園経営への市場経済政策の導入

1. 国営企業合理化による企業経営幼児園への深刻な影響

国営企業改革が進み、企業経営自主権が強化され、職員福利が向上し、企業経営幼児園の拡大が実現した一方で、国営企業が抱えた体質的な問題が浮上してきた。経営体制の強化の過程で過剰人員問題が噴出してきたこと、企業福利制度、単位による社会的サービスが、国営企業にとって過重なものとなってきたことなどである。企業改革は経営合理化の段階に進むこととなった。

1) 経営合理化の背景

計画経済政策の下における経営体制と雇用政策により、大・中国営企業では、大量の過剰ともいえる人員を抱え込んできた。1950年代以来、中国では国営企業を中心に、「低賃金」「完全雇用」「高福祉」という基本政策が実施されてきたが、それは社会的安定を最優先してきた政治的配慮によるものでもあり、中国の社会主義思想を体現するものとして長年にわたって続けられてきたものである。そのため政府は職業の一括配置と雇用環境の基本的保障を維持し、失業者の出現を極力抑えてきた。こうした企業活動にとって過剰ともいえる人員は、間接部門や福利部門に配属されてきた。幼児園は企業の福利部門であり、こうした企業活動にとっての過剰人員の受け皿的な部分でもあったのである。

市場経済の積極的導入と企業経営の効率化が推進されるようになると、こうした過剰人員の整理、経営体制スリム化を目指した企業経営合理化は、中国経済を支えてきた国営企業が赤字体質から脱却し、活性化し、生き残っていくためにも必要とされた。国営企業経営合理化によって、当初は非常に粗暴な方法で幼児園が閉鎖されたり、転用されたりする事態が続出したのである。

1990年代初頭から企業経営幼児園現場では今後の幼児園経営をどうするか、混迷と試行錯誤が始まった。こうした現場の状況を受けて、行政府もまた幼児園経営形態の改革を含めた幼児園体制改革を進めることとなった。

(1) 企業など単位経営幼児園の閉鎖

1990年代初頭の企業など単位経営幼児園の状況について、『瀋陽年鑑』1994年版の記述によると以下のようなものである³⁾。

瀋陽市内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、市内5区で合わせて289か所の託児所、幼児園が閉鎖された。さらに数か所は規模縮小を余儀なくされた。それについての現場の状況は次の通りであった。

たとえば閉鎖された託児所、幼児園の建物がレストラン、宿泊所、医療施設、商店などに改造された。またある企業では工場内の託児所、幼児園を閉鎖して、その場所を技術改造用地として転用を図った。（筆者は、瀋陽市で同じような状況に遭遇した。2003年3月に訪問した時には開園していた単位経営幼児園が、同年8月に閉鎖され、その建物は2004年8月に再度訪れた時には学生用のスーパーおよび銭湯に改造されていた。）

幾つもの企業が、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のを待って、託児所、幼児園を閉鎖した。

また資金不足により、託児所、幼児園経営条件に格差が生じるようになった。教師陣の雇用が不安定化して流出したり、閉鎖に追い込まれる園が続出した。

2) 閉鎖の原因

こうした状況が頻発した原因を先の『瀋陽年鑑』は次のように指摘している。

- (1) 第1に、企業経営合理化の過程で、託児所、幼児園事業経営が企業の負担になったことである。また工場、鉱山の経営が悪化し、経営資金の節約、あるいは新しい資金源を開拓しなければならなくなった。このため、託児所、幼児園事業経営が行き詰まった。
- (2) 第2に急激な物価の上昇に、低く抑えられていた瀋陽市の託児所、幼児園徴収費基準が適しなくなったことである。民営幼児園の中にも経営難に陥ったところが出てきた。収入が支出におよばず、託児所、幼児園を閉鎖せざるを得なくなった。

しかし以上のような表面的な原因の裏には次のような事情があった。

- (1) 国営企業改革は、政府が主導して各企業へ促進を迫った。しかし一方政府は、これまで各企業単位による職員福利システムの形成を、社会主義思想の下に推進してきた。ここに至って企業など「単位」幼児園経営などに対する政府の統一された施策がないままに、企業改革、企業経営合理化が先行した。そのことによって十分な合意形成がなされないまま幼児園閉鎖などの状況にみまわれた。
- (2) 人口抑制政策が10年以上を経過して定着してきたことや、改革開放政策以来続進してきた経済の高度成長が個人所得の向上につながり、利用者側にも1人の我が子に対する教育への期待が高まった。託児所や幼児園に対して保育教育の質の向上を求めるようになって幼児園を選択するようになった。

3) 急激な幼児園閉鎖などへの地方行政の対応

上記の問題の発生に対して、瀋陽市は、「幼児園管理強化に関する通知」⁴⁾を発行し、また次のような具体的施策を打ち出し、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アピールした。遼寧テレビニュースと共同で、「単位」が幼児園部分を占拠して他に転用している不正なやり方を暴露した。同時に託児所や幼児園事業を発展させている企業の事例などを紹介したり、表彰するなど奨励政策をとった。

- (2) 「自分の子どもの管理は自分が責任をもつ」といった原則を労働者に徹底させ、労働者自身が「単位」に対して良好な託児所、幼稚園経営を行なうよう働きかけることを求めた。
 - (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な部分を占めている。特に1級、2級の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を認めない。ただし合理的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、管理強化、積極的な施設建築や拡大の助成、経営条件の改善、保育教育の質の向上を求め、社会サービスの役割を担うことを要求した。街道弁事所が経済活性化を理由に託児所や幼稚園を転用したり、閉鎖することを禁止した。大企業単位の宿舍などがある街道を除いて、幼稚園を設置していない街道は、積極的な方法で幼稚園を建設するかあるいは新興住宅地(小区)が新しく建設する幼稚園を利用して、その地区の幼児の入園問題を解決することとした。
 - (5) 積極的に団地の幼稚園を発展させ、新規開発住宅地および旧区改造住宅地のすべてに幼稚園を建設配置して、住宅地の幼稚園は他に転用してはならないとした。
 - (6) 良好に経営されている幼稚園をモデル幼稚園として幼稚園事業の質の向上に用いた。
- このような対策の推進によって、初期の暴力的な幼稚園の閉鎖などの混乱は少しずつ収まっていった。

4) まとめ

以上は瀋陽市の事例であるが、このような企業による託児所、幼稚園の切り捨てともいえる状況は、中国全体で起こった。たとえば北京市では、1989年から2003年の間に約1,000か所の企業経営幼稚園が閉鎖された⁵⁾。ここで述べた瀋陽市の事例は幼稚園経営体制改革の初期段階すなわち混乱期の状況であり、この時期、まだ行政は幼稚園に対して十分な施策的対応ができていなかったといえる。

こうした、国営企業単位などが有してきた社会主義的な国家的資産である幼稚園の閉鎖、転用、売却などの事態に適切に対処し、国家資産の流失を食い止め市場経済政策に即応した幼稚園の経営を図るために、幼稚園経営体制改革、民営化を促進しなければならなくなったわけである。

注

- 1) 王曙光著『詳説中国改革開放史』勁草書房、1996年、262頁
- 2) 中国学前教育研究会編『中华人民共和国幼儿教育重要文献汇编』北京师范大学出版社、1999年、347-369頁
- 3) 沈阳年鉴編委會編『瀋陽年鑑1994』中国統計出版社、1995年、392頁
- 4) 同上
- 5) 簡爾賢著「北京市幼教事业发展分析」『管理纵横』所収、2003年、30頁

2. 幼稚園経営体制改革と国営(企業経営など)幼稚園の民営化

1) 幼稚園経営体制改革の概要

幼稚園経営体制改革の主要な目的については、「社会経済改革の情勢に適應し、社会に向けた自主的園経営の実現」と、「児童と保護者の増大している教育需要を満たす」ことが掲げられている。またその実現のために、次の実施内容が提起された。

- (1) 幼稚園経営構造の転換と規範化
- (2) 社会教育資源の開発
- (3) 社会各方面の力の動員と園経営への積極的参与
- (4) 就学前教育経費出所源ルートの開拓と拡大
- (5) 幼稚園の所有者・経営者間の権利関係の明確化
- (6) 幼稚園経営体制の多元化、社会化の形成

以上の実施項目は、具体的には①企業など「単位」経営園の所有と経営の分離、すなわち園経営自主権の確立、独立採算制の導入、社会一般への園開放（社会化）、②社会各方面の力の結果すなわち園経営参加者、出資者を募ると同時に社区（地域）の積極性を引き出す、また社会力量系園（社会各方面の力で経営されている園）の地位を高める、③政府系（教育部門）園経営の独立採算制を進める、などとして進められている。ここでは1995年の「通達」を示したい。

1) 「企業経営幼稚園に関する国家教育委員会、国家計画委員会、民政部、建設部、国家経済貿易委員会、全国総労働組合、全国婦女連合会の若干の意見の通知」（国務院、1995年）。要約すると以下のようなものである。

- (1) ・条件のある企業は、幼稚園経営を良好に継続する。
・現行の幼稚園徴収費制度を改革し、企業経営幼稚園を社会一般に開放し、幼稚園経費を企業がすべて引き受けるやり方を改める。
- (2) ・幼稚園分離条件を備えた園、また部分的に備わっていない園もまた、過渡期的原則により、政府の統括下に置き、社区経営或いは団体・個人経営に任せる。
- (3) ・各級政府および教育行政部門は、企業経営の園に対して、業務指導を強化し、園長および教師の養成訓練や資格審査業務を強化する。
・「幼稚園管理条例」の管理規定に基づき実施する。
- (4) ・都市建設計画の中で、幼稚園を都市公共施設配置計画に入れる。旧団地を改造し、幼稚園を解体する場合は、元の規模を下回らない水準で新しい幼稚園を建設する。開設費用は、当地の人民政府が、立退き部門と引受け部門間の調整を図り、適切に解決する。
- (5) ・社区は幼児教育に対する扶助と管理を強化する。各級人民政府は企業および社区サービス機能に幼児教育を明確に入れ、併せてふさわしい支援政策を策定しなければならない。
・社区は、多種形式の正規及び非正規の幼児教育機関を経営することができる。
・教育、民政、衛生、計画などの部門は相互に協力し、積極的に社区幼児教育の試験的業務を行ない、経験を模索し、計画をもって押し進める。

第2節 幼稚園経営構造の変化——経営形態別幼稚園数、在園児数推移

図表3-2-1は1993-2000年までの経営形態別幼稚園数、在園児数推移である¹⁾。民営幼稚園が統計上に出現するのは、1994年である。1994年に1万8,284か所で、104万人だった民営幼稚園は2000年には4万4,317か所、284万人と急増し、園数では全体の25.2%、在園児数は12.7%を占めている。また教育部門経営幼稚園は引き続き拡大している。1万7,861か所から3万5,219か所となり約2倍強となった。在園児数も758万人から910万人となっている。減少しているのは企業など単位経営幼稚園と街道、村民委員会経営幼稚園である。単位経営幼稚園は

1993年の2万7,899か所から2000年には44.2%減少し、1万5,578か所となっている。在園児数は、371万人から256万人へ115万人減少した。街道、村民委員会経営幼児園は11万9,437か所から33%、約4万か所減少し、在園児数は1,424万人から約700万人減少し、半減している。

単位経営幼児園の減少は、閉園、あるいは経営体制改革により単位と分離化し、民営幼児園へと移行したものとみることができる。民営幼児園の大半は、こうした単位経営幼児園の体制改革園である。また街道、村民委員会経営幼児園数、園児数の減少は著しいが、農村の幼児園行政は未だ未熟であり、統計のとり方も多くの問題を含んでいるようである。教育部基礎教育司副司長朱慕菊によれば、農村の園数と園児数の激減は次のように引き起こされたという²⁾。

- 1) この間、農村では児童人口の減少により小学校の配置調整を行なった。小学校の配置調整の際に、幼児園と学前班の子どものそれぞれの特徴、置かれている状況を十分考慮せず、一律に当該地域の学前班と幼児園を合併したことが、子どもの幼児園通園を不可能にした。たとえばある幼児園は合併後、利用者の家から遠く離れた。子どもの送迎に不便となり、子どもを幼児園に通園させることができなくなった。
- 2) 教育行政機構構造調整である。政府は現在行政改革を断行しているが、構造調整改革で、大部分の幼児教育管理機構が抹消あるいは他の部門と統合された。現在多くの幼児教育を担当する幹部は他の部門との兼職である。幼児教育専門職員は非常に少ない。こうした行政機構内での幼児教育行政の後退が、中国全体の幼児園事業の後退に影響している。
- 3) 教師の待遇が長期にわたって解決されていないことである。特に農村の民办教師（幼児教育専門の学校を出ておらず、教師資格を取得していない教員を指す）問題は十分解決されていない。こうしたことが、幼児園事業の後退を招いている。また、都市部の街道委員会経営幼児園も減少している。

上記の朱慕菊の分析報告はこの間の幼児園事業後退の現状が、幼児園配置構造調整、行政構造改革における幼児園行政の行政地位の後退などにあることを指摘している。

一方こうした配置調整は、事前調査を十分に行ない、配慮を加えながら実施した場合、幼児園の質の向上にプラスの結果をもたらしていることも見逃せない。北京市教育委員会学前教育処前処長、簡尔贤はその報告論文の中で従来の幼児園行政の欠陥とその改善について次のように述べている³⁾。

「計画的な配置調整の進行は、規模の効益を実現したといえる。適齢児童の大幅な減少という実際状況を受けて、北京市の各区県は幼児園配置調整をあまねく行なった。脆弱な幼児園を閉鎖合併し、良質の幼児園の規模を拡大し、幼児教育資源の整理統合を実現した。農村地区では幼児教育の質と効益を高めるために、園経営を適正規模に高めるように指導した。このために一部の小規模で質の格差がある村経営幼児園を閉鎖、または合併した。たとえば順義区では、1998年の第1回調査で、農村中心幼児園施設が、空室のままであることが明らかとなった。27か所の郷鎮（村、町）中心幼児園は全体で164の班が配備され、5,700名の幼児の収容が可能であった。しかし、当時実際に開設されていたのは、110の班で在園児数は3,800名であった。300以上の村経営幼児園は、子ども数の減少や幼児園条件格差があり、保育教育の質の向上が困難なことが明らかとなった。この状況に対して、区政府は時宜にかなった幼児園配置調整実施案を策定し、5年間かけて次第に1か所の中心幼児園が2～3か所の村営幼児園を吸収していくという構想を実施した。配置調整過程で、区、郷政府は、村中心園の改造に財力を集中し、そのすべての中心

表 3-2-1 経営形態別幼児園数，在園児数推移（1993～2000 年）

年度	幼児園（所）					在園児数（万人）				
	合 計	教育部門 経営	単位経営	街道・村 民委員会 経営	民 営	合 計	教育部門 経営	単位経営	街道・村 民委員会 経営	民 営
1993	165,197	17,861	27,899	119,437	—	2,553	758	371	1,424	—
1994	174,657	20,645	23,266	112,462	18,284	2,630	815	326	1,386	104
1995	180,438	21,561	23,234	114,863	20,780	2,711	880	330	1,392	110
1996	187,324	25,217	21,905	115,736	24,466	2,666	915	310	1,311	131
1997	182,485	30,694	20,410	106,738	24,643	2,519	942	295	1,148	135
1998	181,368	31,741	19,154	99,649	30,824	2,403	923	291	1,018	171
1999	181,136	35,710	17,427	90,979	37,020	2,326	925	273	906	222
2000	175,836	35,219	15,578	80,722	44,317	2,244	910	256	795	284

注）園児数は千人以下四捨五入

出所）『中国教育事业统计年鉴』各年版，人民教育出版社，1994-2001 年より作成

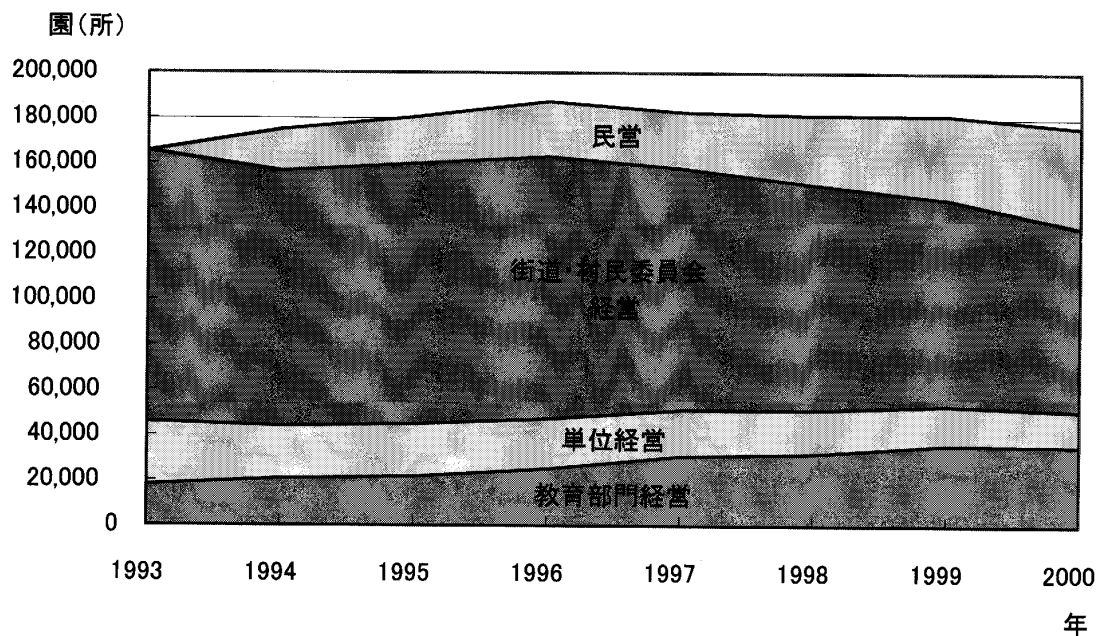


図 3-2-1 経営形態別幼児園数推移（1993～2000 年）

出所）表 3-2-1 に同じ

幼児園に寄宿班，給食設備，暖房設備などの条件を整えた。調整後，順義区村営幼児園は 300 か所から 66 か所に圧縮された。その他の近郊区の状況もまた同様である。これが農村幼児園数減少の主要な原因である。村営連合幼児園の拡大を通して，農村幼児園の収託児童数は 5 年前の各園平均 45 人から現在 57 人に増加し，一応の成功をおさめたが，しかし十分とはいえない。

また，都市，町地区では，住民の質の高い学前教育の要求を満足させるために，ある区では規模が小さい幼児園を整理し質の高い幼児園と合併する方法をとり，質のよい幼児園を拡大した。たとえば西城区后海幼児園は北海幼児園と合併し，后罗幼児園は棉花胡同幼児園と合併した。その結果北海幼児園と棉花胡同幼児園の園児募集能力は大きく増加した。西四北七条幼児園と五条

表 3-2-2 経営形態別幼稚園数、在園児数推移 (2001～2003 年)

年 度	幼稚園 (所)				在園児数 (万人)			
	合 計	教育部門と街道・村民委員会経営	民 営	単位経営	合 計	教育部門と街道・村民委員会経営	民 営	単位経営
2001	111,706	55,682	44,526	11,498	2,022	1,473	342	207
2002	111,752	53,838	48,365	9,549	2,036	1,447	401	189
2003	116,350	51,774	55,536	9,080	2,004	1,342	480	181

注) 園児数は千人以下四捨五入

注) 2001 年統計から教育部門経営と街道・村民委員会経営がまとめて記載されるようになった。

出所) 『中国教育統計年鑑』各年版, 人民教育出版社, 2002-2004 年より作成

幼稚園は合併統合して西四北幼稚園とし、園経営条件を改善し、1級1類の基準に到達した。海淀、丰台、朝阳などの区もまた脆弱園が1級1類園と合併する方法をとった。保育教育の質は次第に向上した。調整を通して、北京市都市地区幼稚園規模は次第に拡大し、就園児童数は1997-98年度平均各園160人から現在の210人に増加した。幼稚園の経営の質と規模の効益は明らかに向上した。

都市部では旧市街区の危険な建築物の改造が迅速に進むにつれて、大躍進時代の一群の簡易経営の危険な街道経営園と小型幼稚園も取り壊された。4つの市街区の不完全統計では、この種に取り壊された幼稚園は100か所余りにおよぶ。たとえば、東城区では、1997年当時、街道経営園が22か所であったが、現在は12か所の街道経営園が事業を行なっている。」

このように従来の幼稚園行政を改革して、住民の質の高い就学前教育への要求に応えつつある北京市の状況もある。北京市では、この時期、できるだけ質の低い幼稚園から質のより高い幼稚園への転換を図ったとしている。しかしながら中国全体では実際には多くの地域で幼稚園数、園児数が減少しており、幼稚園事業経営の後退の動向は否めない。朱慕菊の先の報告によれば、政府が行なっている行政機構構造改革で、各地方行政の大半の幼児教育処が廃止、統合、縮小されたが、一部の地域では、幼児教育の重要性を指摘して幼児教育処を従来通り配置し、その立場を確保している所もあるという。大連、北京、天津市などである。すなわち各地方政府の判断によって、この間、幼稚園行政には大きな格差が生じているということであろう。また、農村児童人口が減少していると指摘されているが、それは人口抑制政策の影響と、過剰労働力である農民が都市へ労働者としてすなわち流動人口として移動し、それにともなって児童もまた移動しているためでもある。

図表 3-2-1 によれば、在園児数が1995年にピークを迎えた後徐々に減少している。前述の原因のほかに、種々の要因が重なっていると思われる。たとえば少子化による適齢児童数の激減、定年後の祖父母が家で乳幼児の世話をする、農村から流入してきた女性労働者を保母として雇い、家で世話をしてもらうなどである。さらに、農村では学前班や幼稚園に入園していた児童が、都市に流動人口として移動してきたために、幼稚園に入園できないことが考えられる。いずれにしても、幼稚園経営形態構造の変化、園児数の減少が著しい。その状況はますます顕著である。表 3-2-2 は 2001～2003 年の全国幼稚園数、在園児数推移である。統計分類表記が変わり、教育部門経営と、街道、村民委員会経営が統合され4区分から3区分となって表記されている。統計処理方法に変動があったと推定されるが、全国幼稚園数は2000年に比較すると(表 3-2-1 参照)、

2001年は約6万4,000か所減少し11万1,706か所となっている。在園児数は、約222万人減少した。2003年には園数は少し回復し、11万6,390か所となったが、在園児数は2000年比約240万人の減少で2,004万人となった。

小括

市場経済政策の導入は、新規民営幼児園の出現のみならず、企業など単位幼児園の民営化をもたらした。経営形態別幼児園、在園児数推移統計からも、急速に単位経営幼児園が減少し、民営化が進んでいることが明らかである。本章では、市場経済の深化によって、企業経営合理化が進み、順調に推移していた単位経営幼児園が急速に減少し性格を変えた状況を、実際の事例と統計上の変化によってみてきた。また、街道、村民委員会経営幼児園も縮小している状況が明らかである。次章では、そうした急速な変化をもたらしている要因をさらに単位経営幼児園を中心として探っていきたい。

注

- 1) 中华人民共和国国家教育委员会计划建设司编『中国教育统计事业年鉴』人民教育出版社，1994年～2001年各年版
- 2) 朱慕菊「做好新时期幼儿改革工作」陝西教育網，2002年12月6日
- 3) 简尔贤著「北京市幼教事业发展分析」『管理纵横』所収，2003年，29-30頁
- 4) 中华人民共和国国家教育委员会计划建设司编『中国教育统计年鉴』人民教育出版社，2002年～2004年各年版

第4章 行政による幼児園経営体制改革，民営化推進の背景

はじめに

前章では幼児園経営に対する市場原理の導入は、民営幼児園の認可と拡大、さらに既存の幼児園の経営体制改革や、保育教育費の受益者負担などにおよんでいることを明らかにした。

本章では、こうした幼児園経営体制改革，民営化を加速している行政の事情について考察していきたい。

第1節 国営企業の経営部門と福利部門の分離化

1. 中国における企業「単位」社会と福利部門

社会主義下の中国では、国営企業など「単位」が政府に代わって社会事業を運営する「国営企業生活共同体」いわゆる「単位」社会を形成してきた。労働保険制度、年金、失業保険制度など5大保険を中心とした社会保障制度、社会救済制度、退役軍人の優遇安置制度（優先的に職場に配置する制度）、社会福祉制度、社会サービス制度—幼児園、学校、住宅、病院など、すべての社会的機能を企業の中に形成してきた。

「単位」は工場、鉱山、機関、企業、事業、学校、商店、研究所、文化団体、部隊などの総称である。制度としての「単位」は、国家との仲介役として個人の生活を隅々まで管理する体制そのものであった。計画経済政策下では「単位」は「小社会」を形成しており、「単位」社会の中で、個人の生活が完結していたといっても過言ではない。

中国の国営企業には2つの特徴がみられるという。1つはその質的側面を度外視するならば企

業の大小を問わず社会保障制度と社会サービスが整っていることである²⁾。さらに重層的に実施されていることである。たとえば企業が経営する職員病院などの公益事業部門にも、さらに幼稚園や小学校などの教育福祉部門が設けられるという多重構造になっている。こうした企業「単位」社会は企業の経営コストを増やし、生産性の低下と赤字拡大の要因になっている。

いま一つは、中国の企業は従業員に対して、無限に近い責任を果たさなければならないことである。国営企業は在職者に社会サービスを提供するばかりでなく、その親族扶養者のために託児所、幼稚園を設置し、進学、結婚、就職などの面倒をみなければならない。したがって、中国の企業福祉制度は西洋型の社会保険制度、社会福祉制度の規定範疇をはるかに超えている。

2. 企業経営部門と福利部門（社会保障、社会サービス部門）の分離化

こうした計画経済政策下で形成された企業福祉制度は、1980年代、国営企業改革第1段階としての企業経営自主権の強化による内部留保の拡大によって、より拡充していった³⁾。こうした国営企業の経営自主権の拡大は、国が所有権を持ち、企業は経営権を持つといった方向で進められた。しかし経営権をもった国営企業が本格的に経営体制を整え、経営コストを削減し、経営効率を上げていくためには、それまでの企業「単位」社会のもつ諸問題を解決しなければならなかった。すなわち、福利部門（社会保障部門、社会サービス）を主経営部門から切り離し、企業経営部門を独立させ、過剰人員をリストラし、身軽になることが改革の第2段階となった。経営合理化を進め経営コストを下げ、経済効率をいかに高めるかが、企業改革の最重要課題となった。こうした背景の中で企業の経営部門と福利部門の分離化が図られることとなった。

1991年に実施された養老保険制度改革から、社会保障制度改革が本格的にスタートした。さらに1992年2月、第14回党大会で確認された指導部の改革方針に沿って、国家体制委員会、労働部、人事部などが、「企業労働人事、賃金分配、社会保障制度改革を深化させることについての意見」を全国に発行し、政府機関や団体、国営企業を中心に、経済体制への抜本的改革を開始することが明らかにされた。この総合的改革案の中で、企業福利部門の社会化が目ざされた。

3. 企業経営幼稚園の漸進的外部化

しかし、幼稚園事業経営などについては、たとえば年金や保険などの社会保障の外部化や、義務教育段階の学校などの外部化など他の社会サービスと同等に論ぜられる問題ではなかった。対象が学齢前の児童であり、世話をしてくれる人あるいは収託施設という受け皿がなければ、就学前児童のいる女性の就労を保障することはできない。育児休業体制など他の社会保障体制面の整備の充実も必要であった。これまで企業に設置されてきた幼稚園は、低廉な保育教育費で職員児童の就学前保育教育を保障してきた。また女性にとって働く場の近くにある安心感、便利さなどメリットは大きかった。こうした事情を配慮しながら漸進的に進められなければならなかった。どのように幼稚園経営を転換していくか、当初行政側もまた明確な方針を打ち出すことができず、企業経営幼稚園現場での混乱と模索が続いた。条件のある企業経営幼稚園は残しつつ（順調な経営を行なっている企業などの幼稚園）漸進的に幼稚園経営体制改革を推進することとなった。

注

1) 張紀濤著『現代中国社会保障論』創成社、2001年、193-194頁

2) 前掲書、194-195頁

3) 林毅夫著、関志雄／李粹蓉訳『中国の国有企業改革』日本評論社、1999年、46-47頁

第2節 GDP にみる国家財政収入割合の減少と国民個人所得の増加

1. GDP の拡大と国家財政収入割合の低下

1980年代前半には農村では農業改革において「生産請負制」の普及、人民公社の解体、郷鎮企業の発展が成功し、経済は急速に拡大局面に入った。1980年代中葉からは市場経済政策は都市部でも進められ、国営企業や商工業に対する経済改革が進められた。計画経済が縮小したが、市場経済が拡大し、私営企業や商工業は飛躍的発展を遂げた。

さらに改革開放政策、外資導入、3資企業（合弁企業、合作（共同）経営、外資企業）の発展、経済特区および技術開発区の設置などによってGDPは飛躍的に拡大し、この20数年間、年平均10%前後の経済成長を続けている。また国民1人あたりGDPは年平均7~8%の増大となった¹⁾。

こうしたGDPの高度成長とは逆に、国家財政収入割合は市場経済政策により年々減少した。表4-2-1によれば、1978年にはGDPの約35%を占めていた国家財政収入は1995年には約11%に下降した。その後の税制政策などにより、1995年以降は徐々に回復し2003年にはGDP比約18%となっている²⁾。こうした国家財政収入割合の減少は、それまでの政府専管の下での教育体制、市場経済のニーズに応じた教育経費支出拡大を困難なものにしている。

2. 国家財政収入の中央と地方の割合

ここで重要なことは、教育部門経営の幼児園財政支出は地方行政が責任を負うことになっていることである³⁾。表4-2-1によれば1978年には、中央財政収入が176億元、地方財政収入が957億元で地方が中央の約5.4倍を占めていた。しかし、1995年には逆転し、中央が地方を上回っている。こうした地方財政収入割合の低下は、幼児園行政にも少なからず影響を与えることとなった。

表4-2-2は、1991-2002年の国家教育費支出に対する幼児教育費支出割合を示している。幼児教育費支出の国家教育費総支出に占める割合は1991年の0.72%から1993年には1.31%と上昇したが、1995年には1.29%と下降し、その後は1.3%台で推移した。しかし2002年には1.23%

表 4-2-1 GDP と国家財政

(単位：億元)

年 度	1978	1980	1985	1990	1995	2000	2003
GDP	3,624	4,518	8,964	18,548	58,478	89,468	116,603
1人当たり GDP (元)	379	460	853	1,634	4,854	7,086	9,101
国家財政収入	1,132	1,160	2,004	2,937	6,242	13,395	21,715
GDP に対する割合 (%)	31	26	22	16	11	15	18
中央	176	285	770	992	3,257	6,989	11,865
地方	956	876	1,235	1,945	2,986	6,406	9,850
国家財政支出	1,122	1,229	2,004	3,084	6,824	15,887	24,650
収支差額	10	-69	0	-147	-582	-2,492	-2,935

注) 小数点以下を四捨五入した

出所) 中华人民共和国国家统计局編『中国統計年鑑 2004』中国統計出版社、53頁、291頁より作成

表 4-2-2 国家教育費支出に対する幼児教育費支出割合

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)の割合 (%)
1991	731.50	5.22	0.72
1993	1,059.94	13.87	1.31
1995	1,877.94	24.35	1.29
1997	2,531.73	34.19	1.35
1998	2,949.06	39.98	1.36
1999	3,349.04	45.54	1.36
2002	5,480.02	67.58	1.23

出所) 1) 1991-1995 年は国家教委財務司編『中国教育经费年度发展报告』高等教育出版社, 1996 年より作成

2) 1997-1999 年は, 国家教育委员会计划建设司編『中国教育事业统计年鉴』1988, 1999, 2000 年版, 人民教育出版社, 1999-2001 年より作成

3) 2002 年は, 国家教育委员会计划建设司編『中国教育统计年鉴』2002 年版, 人民教育出版社, 2003 年より作成

と再び下降している。幼児園が非義務教育ではあるが、学校教育制度の一環として組み込まれていることや、園児数の教育機関在学者総数に占める割合の高さからみても、幼児園事業に対する教育費支出の割合は非常に低いことがわかる。(2002 年現在、全国学生総数に対する幼児園在園児数の割合は約 4.7%⁴⁾である。)

また 1997-2002 年の幼児教育費支出のうち、国家財政性教育費以外の経費財源（寄付、社会集資、学費及び雑費、その他など）の割合は、1997 年が 35.4%、2002 年が 38.4%と上昇している⁵⁾。国家（地方）財政支出によって大半が支出されてきた国営幼児園についても、国家財政性支出比率が低下し、その他の財源に頼らなければならない状況になってきていることが、この 5 年間を見る限りでも明らかである。

3. 国民個人所得の増大

一方、こうした国家財政収入割合、とりわけ地方財政収入割合の低下の反面、国民個人所得は堅調に増加の一途をたどっている。

前表 4-2-1 によると、1 人あたり GDP は 1978 年の 379 元から、急速に増加し 2003 年には 9,101 元に増え、約 20 倍となった。こうした 1 人あたり GDP の増加、個人所得の増加は、利用者の子どもへの積極的な教育投資、幼児園保育教育への投資を可能にする大きな要因となった。

4. まとめ

高度経済成長により GDP、国民個人所得は増加の一途をたどっているが、国家財政収入割合は低下し、赤字財政が続いている。国家の税体系改革、財政支出の削減が喫緊の課題となり、幼児園事業経営についても、国家財政支出を引き締め市場経済に適応させる政策をとることとなった。

注

1) 鄭新培著「私立学校の復興と発展」小島麗逸／鄭新培編著『中国教育の発展と矛盾』御茶の水書房所収、

2001 年, 261 頁

2) 中華人民共和國国家统计局編『中国統計年鑑 2004』中国統計出版社, 2004 年, 53 頁, 291 頁

3) 「幼稚園管理条例」(1989 年) では, 「地方責任, 分級管理」が規定されている。

4) 国家教育委員会計画建設司編『中国教育統計年鑑』2002 年版, 人民教育出版社, 2003 年, 11 頁

5) 国家教育委員会計画建設司編『中国教育事業統計年鑑』各年版, 人民教育出版社, 1998-2000 年。国家教育委員会計画建設司編『中国教育統計年鑑』2002 年版, 人民教育出版社, 2003 年, 384 頁

第3節 人口抑制政策の定着と利用者の保育教育要求の多様化

1. 統計からみた人口抑制政策の定着と入園率

表 4-3-1(1)(2)は 1949 年から 2002 年までの 0-6 歳までの全人口数の推移である。幼稚園の入園は基本的には, 3-6 歳が原則とされてきたので, 3-6 歳人口数の推移から入園率推計を出した。図 4-3-1 は 1982 年以降の 3-6 歳児童数推移と入園率推計をグラフ化したものである。中国では, 都市と農村では相当の格差があるが, ここでは全体的な傾向をみていくこととしたい。

表 4-3-1(1)によると, 1953 年は 0-6 歳児童の全人口に占める割合は 20.62%, 3-6 歳児童の全人口に占める割合は 10.38%で非常に高く, 入園率はわずか 0.7%であった。11 年後の 1964 年には 0-6 歳児童の全人口に占める割合は 19.50%, 3-6 歳児童の全人口に占める割合は 8.80%で, 入園率は約 1953 年の 3.5 倍の 2.56%となっている。

改革開放政策が始まり, 人口抑制政策開始から 3 年後の 1982 年には 0-6 歳児童の全人口に占める割合は 13.40%, 3-6 歳児童の全人口に占める割合は 7.78%で, 入園率は 14.08%と上昇し, 二桁台となった。またそれまで 800 万人台であった在園児数が 1980 年には 1,000 万人台の 1,150.8 万人となり, その後, 堅調に増加している。

表 4-3-1(2)は 1989 年から 2002 年までを示している。1989 年には 0-6 歳児童の全人口に占める割合は 13.35%で, 1 億 5,048.1 万人。3-6 歳児童の全人口に占める割合は 7.27%で, 8,188.2 万人。入園率は 22.57%となった。

2002 年には 0-6 歳児童の全人口に占める割合は 7.62%, 9,788.1 万人となり, 3-6 歳児童の全人口に占める割合は 4.66%で 5,985.9 万人, 入園率は 34.01%に達した。

1989 年との比較で, この 13 年間で 0-6 歳児童数が約 5,260 万人, 3-6 歳児童数が約 2,200 万人減少した。こうした就学前児童数の全体の減少により, 企業など単位の職員の児童数も減少し, 幼稚園経営体制改革の推進の 1 要因となっていることがうかがえる。

しかし図表 4-3-1 からみてもとれるように, 3-6 歳人口は 1992 年の 9,861 万人から 2002 年には 5,985 万人と約 4,000 万人減少しているが, 在園児数はこの間, 約 400 万人の減少で 1/10 の減少にとどまっている。こうしたことから, 入園率は 2001 年に一時下がっているが上昇傾向が続いている。こうした現象は, 少子化がむしろ幼稚園需要を高めていることを反映している。

2. 以上みてきたように, こうした人口抑制政策の定着による児童数の減少は, 逆に入園率を高めている。これは利用者の就学前保育教育への期待が高まっていることを示すものであろう。また集団化保育教育が一人っ子にとってますます必要になってきているともいえる。さらに, 少子化傾向の下で, 幼稚園経営の面からも, 0 歳児からの早期収容を幼稚園で行なわざるを得ない状況があることが数字からもみてとれる。こうした状況が幼稚園経営体制改革, 民営化の背景にあるといえる。

表 4-3-1(1) 0～6 歳児童数推移および 3～6 歳児童入園率推計

(単位：万人，%)

年度	総人口	0～6 歳人口		3～6 歳人口		在園児数	入園率
		構成比	人 口	構成比	人 口		
1949	54,167						
1950	55,196					14.0	
1951	56,300					38.2	
1952	57,482					42.4	
1953	58,796	20.62	12,122.8	10.38	6,100.1	43.0	0.70
1954	60,266					48.4	
1955	61,465					56.2	
1956	62,828					108.1	
1957	64,653					108.8	
1958	65,994					2,950.1	
1959	67,207					2,172.2	
1960	66,207					2,933.1	
1961	65,859					289.6	
1962	67,295					144.6	
1963	69,172					147.2	
1964	70,499	19.50	13,745.1	8.80	6,203.7	158.9	2.56
1965	72,538					171.3	
1966	74,542						
1967	76,368						
1968	78,534						
1969	80,671						
1970	82,992						
1971	85,229						
1972	87,177						
1973	89,211					245.0	
1974	90,859					263.8	
1975	92,420					620.0	
1976	93,717					1,395.5	
1977	94,974					896.8	
1978	96,259					787.7	
1979	97,542					879.2	
1980	98,705					1,150.8	
1981	100,072					1,056.2	
1982	101,654	13.40	13,625.1	7.78	7,908.1	1,113.1	14.08
1983	103,008					1,140.3	
1984	104,357					1,294.7	
1985	105,851					1,479.7	
1986	107,507					1,629.0	
1987	109,300	13.03	14,241.8	7.29	7,968.0	1,807.8	22.69
1988	111,026					1,854.5	

注) 3～6 歳の人口は、総人口に各年の年齢別構成比を乗じて算出したが、年齢別構成比は 1982 年、1900 年及び 2000 年は悉皆調査の人口センサス、それ以外の年は 0.01～1.0%の抽出調査結果である。

出所) 人口は国家统计局編『中国统计年鉴』中国统计出版社各年版、年齢構成は国家统计局編『中国人口统计年鉴』中国统计出版社各年版、在園児数は『中国教育年鉴』人民教育出版社。

表 4-3-1(2) 0～6 歳児童数推移および 3～6 歳児童入園率推計

（単位：万人，％）

年度	総人口	0～6 歳人口		3～6 歳人口		在園児数	入園率
		構成比	人 口	構成比	人 口		
1989	112,704	13.35	15,046.1	7.27	8,188.2	1,847.7	22.57
1990	114,333	13.77	15,743.7	7.50	8,575.0	1,972.2	23.00
1991	115,823	13.92	16,122.6	8.22	9,515.6	2,209.3	23.22
1992	117,171	13.46	15,767.7	8.42	9,861.9	2,428.2	24.62
1993	118,517	12.77	15,136.5	8.29	9,820.7	2,552.5	25.99
1994	119,850	12.45	14,919.2	8.10	9,710.1	2,630.3	27.09
1995	121,121	11.64	14,098.5	7.62	9,229.4	2,711.2	29.38
1996	122,389	10.65	13,034.4	6.81	8,334.7	2,666.3	31.99
1997	123,626	9.73	12,028.8	5.96	7,368.1	2,519.0	34.19
1998	124,761	9.12	11,378.2	5.62	7,011.6	2,403.0	34.27
1999	125,786	8.67	10,905.6	5.34	6,717.0	2,326.3	34.63
2000	126,743	8.24	10,442.7	5.08	6,434.2	2,244.2	34.88
2001	127,627	8.14	10,388.8	5.02	6,406.9	2,021.8	31.56
2002	128,453	7.62	9,788.1	4.66	5,985.9	2,036.0	34.01

出所）表 4-3-1(1)に同じ

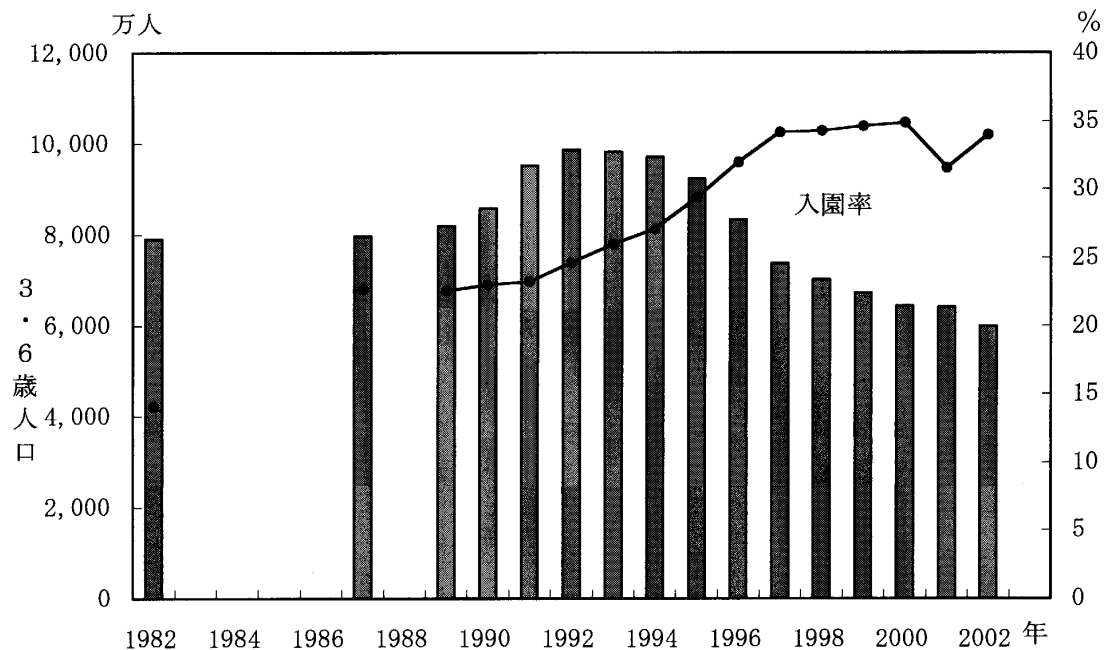


図 4-3-1 3～6 歳人口と入園率の推移

小括

中国の社会主義を体現しているといわれてきた「単位」社会は、市場経済政策の導入によって根本的に変化し企業経営部門と福利部門を分離化せざるを得ず、幼稚園事業経営も経営体制改革を余儀なくされている。また国家財政収入の赤字化も経営体制改革，民営化促進の要因となっている。さらに人口抑制政策による少子社会は，利用者の集团的保育教育の要求を高め，また両親による教育費負担を可能にするとともにその質の向上を求めるものとなっている。

第5章 幼稚園体制改革, 民営化に対する評価と課題

幼稚園体制改革は政府の施策であり, 時代の趨勢であると一般に受け止められているが, その評価について, ここでは3人の見解をみていきたい。さらに, 幼稚園体制改革, 民営化に関する課題の整理を行なう。

第1節 幼稚園経営体制改革, 民営化に対する諸見解

1. 教育機会の需給バランスからみた民営化の必要性

揚晓霞¹⁾は, 計画経済政策下において形成された教育機会の需要供給の矛盾から, その矛盾を是正するためにも, 民営化が必要であることを主張している。

揚は, 計画経済体制下で行なわれてきた「公営」式の単一の教育機会は, それ自体既に矛盾を内包してきたが, 市場経済政策下の今日では, 国民の多種多様な教育機会の要求に応えられず, 市場原理を導入した民営化・私営化こそが, 需要供給をバランスさせるとしてその理由を次のように述べている。

1) 単一の「公営」式教育体制下における教育機会の需給矛盾

中国では長期にわたり計画経済政策の下で, 政府が各級各類(各段階各種類)の学校を経営管理し, 教育機会の供給数量, 質, 類型を決定してきた。個人の教育要求は無視され, 供給が需要を決定するこうした政策によって, 教育機会の需給矛盾が表面化することはなかった。しかし市場経済体制が深化するにしたがって, 教育機会に対する要求はますます強くなり, その上多様化してきている。これに対して, 計画経済政策下の配套(組み合わせで, 1セットにする)的な教育体制はその弊害が目立っており, 現実の需要を満足させておらず, 教育機会の需給矛盾は深まっている。

2) 教育民営化は今日の教育の需給矛盾を解決するための必然的選択である

単一の公営式教育体制下では, 教育経費出所源ルートは単一で, 教育費投入は非常に不足し, 学校(幼稚園を含む)間の必要な競争も欠如し, 経営効率は低下する。このことによって, 質が高く, 特色のある学校教育機会の供給は限定され, 人々の要求を満足させられない。民営化の実施は, 教育機会の需給矛盾を解決し, 教育内容をさらに充実させるための必然的選択である。具体的には教育民営化の実施は, 中国の教育機会需給矛盾の解決に, 次のような優れた面を備えている。

(1) 教育経費出所源を拡大し, 教育機会供給量を増大させる。

近年の経済発展はめざましく, 良好な発展速度を保っている。しかし, 発展の基点が低く, 人口圧力による負担は大きい。加えて, 経済転換期であり, 国家財政収入のGDP比は1978年の35.8%から1998年には約12.0%に下降し, 公益事業に対する財政支援の全体能力は明らかに不足している。

教育の民営化は個人, 社会団体, 協同組織, 企業など非政府単位や部門が, 各種類型の教育機関を立ち上げ, あるいは積極的に教育経営に参加することを可能にする。また公的機関が行なう管理に対しても, 市場原理と規制を適用することを目ざしている。現在どのような形態, 形式であろうとも, すべて教育経費の出所源ルートを開拓し拡大することによって, 教育費投入を増加させることが重要である。

(2) 学校経営管理効率を高め、教育の供給内容を改善する。

市場に欠陥があるように、政府もまた1つの欠陥のある機関である。政策決定者は、不完全な情報に面していることが多々ある。また政府機関や政府官吏の目標は、各部門利益目標または個人目標であることが多く、一定の公衆の利益を代表する目標や国家目標とはいききれない。さらに、政府機関には大量のきわめて普遍的な職権の濫用があり、業務効率が低下するなどの弊害がみられる。教育行政部門の各級各類の学校経営に対する独占により、機構が大きくなり、運営がうまく行かず、制度は硬直化し、官僚主義などの問題に陥っている。教育民営化の実施は、学校経営効率を高め、教育や教育の内容を改善させる。

(3) 教育の多元的発展を促進し、教育機会供給の多様化要求を満たす。

計画経済体制下では、教育機会の類型は主として政府が決定した。しかも単一の類型では人々の選択の余地はない。その上提供される教育機会と実際の需要とは、かなり食い違っていた。市場経済の発展は人々に教育の多元的発展の要求をますます強めさせている。政府がたとえば教育機会の類型を増加したとしても、すべての人々の要求を満たすことは困難である。また実行性も乏しい。これは独断的体制固有の決定的な欠陥であり、民営化の実施のみがこの欠陥を克服することができる。

教育の民営化はまず経営主体の多元化をもたらし、経営主体の多元化が必然的に経営形式の多元化を引き起こす。たとえば私立学校を除き、公立民営、民立公営、公私合営など多種経営形式が出現した。教育民営化はまさに教育機関を市場に順応させ、学校が個人とその家庭の教育の需要に適応するための、弾力性をもたらす。

こうした一連の変革は、教育を多元化方向に発展させると同時に、必然的に多彩な教育機会の類型を提供し、次第に人々の多様化する教育機会の要求を満足させる。

(4) 個人の旺盛な教育機会の要求は教育民営化の発展を可能にした。

義務教育段階では、個人に教育を受けるか否かの選択の余地はない。ただし、非義務教育段階は、個人の選択行為であり、政府や他人が干渉する権利はない。

一般的に、教育機会への個人の要求の背景には、個人的条件、家庭の経済的条件、教育への期待値などのさまざまな要素がある。教育は個人の生存と発展に重要であることはいうまでもない。可能な限り、多くの人々がより質の高い教育を受ける環境を整備することが望ましい。しかも、この熾烈な競争社会では、特定の教育機会要求を満足させるために、一定のコストを支払うことを保護者は回避しない。

3) 教育民営化に対する幾つかの誤解

教育民営化は、新中国では新しい事柄に属するので、多くの人々に次のような誤解が存在する。

(1) 教育民営化の実施は教育の不公平の拡大を必然的にもたらす。

ある人々は、教育民営化の実施は教育を市場に引き渡すことであると捉え、教育に両極分化の重大な現象を引き起こし、教育の不公平を拡大すると考えている。確かに民営化の実施は、個人の支払能力が教育機会の需給において中間的媒介役割を形成し、一部の人が経済条件によって制限を受け、しかもある種の特定な教育機会の獲得ができない状況を生み出す。ただしこれは、民営化が必然的に教育の不公平な拡大をもたらすということを意味しない。それは次の理由による。

教育の民営化は、教育領域に市場原理を引き入れるが、教育を完全に市場に引き渡すわけで

ない。個人の支払い能力は教育機会の需要供給決定の1つの要素に過ぎない。教育機会是一種の準公共物となり、その需給については政府がマクロコントロールを行なう必要がある。また市場は政府による調整を離脱できない。教育民営化の実施は、政府が介入して（たとえば奨学金制度の設定など）市場の欠陥を補うことを決して排斥しない。

(2) 教育民営化の実施は、営利目的を禁止した法律に違反する。

法律では「いかなる組織、個人も営利目的のために学校及びその他の教育機関を設立してはならない」と規定されている。教育民営化の実施に「営利」問題は避けて通れない。

現実問題として、一部の人々が営利目的で学校を経営し、暴利をむさぼっている状況がある。こうした状況はもちろん改善しなければならないが、重要なことは、「競争方式で、教育機会を提供する」ことにある。そこでは、利潤の追求は認めず、コストの節約と回報率（一定割合の利益率）を向上させ、教育工作への積極性を喚起することが求められる。

たとえばアメリカでは、私立学校の大半が非営利団体に属している。アメリカ社会は寄付による学資援助を希望する民間団体や、豊富な基金、慈善団体が大量に存在している。しかし、中国では明らかにこの種の資源は乏しい。こうした国情を踏まえ、そこから出発すべきであろう。民営の学校経営者に一定の投資に対する「利益」獲得を許可し、そうすることでさらに多くの社会の遊休資金を吸収して教育領域に投入すべきである。

この他、「営利」と「営利を目的としない」とは区別しなければならない。目前の功利を求めることに急であることや、教育の特殊性の軽視、金儲け第一主義の行為は断固阻止すべきであろう。ただし、教育の質を保障することを前提に、学校経営効率の向上を通して、学校経営者に一定の利益をもたせる、すなわち投資者に一定の割合の利益率（ある学者によれば国債利率を超えない利益率）を取得することを許可すべきであろう。

(3) 教育民営化の実施は政府の教育投入費を縮小させる。

教育民営化の実施は、権限の一部を学校に与えると同時に、政府に対しては学校に対する元来の「優越的管理」の解消が求められる。また教育民営化の実施は、実際に一定程度政府の教育支出負担を軽減した。ただしこれは、地方政府の実際の教育費支出が削減されたということではなく、政府の教育費投入名目が減少したことによる。

ある時期から、政府は教育すべてに対して主要な責任を負うようになった。教育民営化の実施は、国家管理方式の転換を求めることになる。すなわち元来の直接指令性行政管理を間接指導性のマクロ管理に転換する。政府主管部門は、各級地方政府教育機関の、具体的な運営実施過程に干渉せず、むしろ教育目標の確立、法令法規の制定及び経済手段の指導に注意を傾ける。ただし、教育に対する政府の基本的機能は不変である。たとえば、可能な限り多くの人々に教育機会を提供したり、教育の公益性を保障しなければならない。

教育民営化の実施は政府に対して、各種民営教育の発展のために、さらに公平で規範的環境を確立することを求める。現在中国の民営教育は新しく生まれた事業に属する。民営教育事業に対してとられる中国の金融市場や資本市場の対応、あるいは政策の多くは、民営軽視に偏っているといつてよい。関連部門はややもすれば、種々の口実を使って民営学校に対して必要以上の査察を行ない、その介入は学校経営秩序を攪乱し、民営教育の発展を阻害してきた。法に基づいて教育事業を実施し、教育民営化を促進すべきである。

以上が揚による教育民営化支持の論旨である。

2. 経営自主権の確立により、積極的な幼稚園経営を

1997年春、張燕²⁾は北京市教育委員会による企業経営幼稚園（24か所）調査に参加した。調査は主として計画経済から市場経済への転換過程で、「単位」が経営する園の発展の現状および直面する問題を対象としている。張燕は、当時の企業経営園改革の状況とそこから引き出された認識を分析し、次のように勧告している。

1) 企業経営幼稚園の現在の発展状況および直面する諸問題

調査した結果、改革の状況は一定ではなく、大きく2種類の状況がみられた。

① 企業収益が良好なことから、完全に企業が園経営を行なっている場合

② 企業が園経営の一部を担っている場合

(a) 経営はすべて園が責任を負っているが、名義上は企業経営である

(b) 企業は毎年経費投入を減少し、園が経営を請け負う方向に向かっており、一定の自主権（たとえば人事権など）が園にある

以上のように、各幼稚園は改革の進度が異なっているが、以下の幾つかの共通性、一般性を備えた問題に直面している。

(1) 園の発展は、国家あるいは地方行政部門の政策の制約を受けている。

園の利用者からの徴収費基準は自由ではなく、主経営部門（企業）が経費投入を保証しなければ、園の維持は困難である。現在の徴収費基準は依然として計画経済体制下での福利性低水準が続いている。たとえば職員の児童は毎月90円で、父母は単位から40元×2人分＝80元保証され、個人負担は10元である。園は他の単位職員児童を募集し入園させ、代行費を加算して徴収することができるが、毎月20～30元、最も多い場合で40元であり、職員と同様低水準である。さらに職員の児童を他の企業経営幼稚園あるいは地域の幼稚園に入園させる場合は、代行費を納めなければならない。この場合は企業が50%を負担する。このように個人負担割合は非常に低い。企業がもし園経営を継続するならば、企業の過重負担となることは疑いない。

現在、国有企業は政府主導の下で、経営転換、企業合理化を進めているが、社会的サービス機能を請け負うことが困難となってきた。依然として徴収費基準が制約されるならば、必然的に企業経営を圧迫し、園経営を困難にするだろう。

(2) 主経営部門は、園の自主的経営を制約している。

園と企業の関係は、計画経済体制下の依存、支配関係が続いている。人事、財政、決定権などすべて企業主導で行なわれており、園の自主権、自己管理権はないに等しい。また企業が管理をすべて引き受けるために、園は経営の質、効益（効率と利益）の向上を考慮する必要がない。そのことは、園を束縛し、発展の機会を奪うことにもなっている。

園に経営自主権がないことにより、次のような弊害がみられる。収益のよい企業にとっては園経営への投入は微々たるものに過ぎない。たとえばパソコンなどハード面での設備がますます増設されているが、それらを十分使いこなすのは容易ではない。このことは資源の浪費につながりかねない。また幾つかの園は主経営部門の数十万から百萬元を超える経費投入で、収託規模を拡大した。しかし、現在利用されているのは半分程度に過ぎず、設備は未使用のままになっている。そうした状況下でも、教職員の賃金は企業の労働者と同等で公平に支給されている。

同時にこうした企業経営幼稚園などは部門所有制の下で、それぞれが独自に展開しているた

め、同じ地域の条街200m内に、3か所も設置されていたりする。国有資源の浪費である。

(3) 園の危機感の不足と改革への動因の不足

長期にわたって計画経済体制下にあったため、園は自己の発展に責任を負う必要はなく、「待つ(等)、もたれる(靠)、要求する(要)」の惰性を形成してきた。管理、経営意識の欠落、過剰人員、効率の悪さなどによって内部が形成され、巨大な教育コストがかけてきた。たとえば、某園は180人の幼児に対して教職員は53人で、毎年企業が投下する人件費は約60~70万元、単純計算でも園児1人年平均4,500元のコストがかかっている。国有企業は国情に合致しない高コストの教育を行なっている。また別の園では収託児童数が不足し、空き教室問題が浮上している。こうした状況に対して、教職員の地域の園児募集拡大などへの積極性、進取性は殆どみられない。

2) 調査結果から引き出された認識——意識転換の必要性

張燕は、企業経営幼稚園の改革に際しては、意識の転換が鍵であるとみている。目下のところ、主経営部門と園自身の幼児教育に対する認識は低い。幼稚園を企業など部門の福利としてのみ捉えるのではなく、園自らが自主権をもち発展していく積極性をもたなければ、企業園経営は閉塞状況に追いやられるに違いない。

幼稚園に対する企業の管理もまた、経費投入が主であり、その効益性、収益性は考慮されずにきた。したがって園は自らが責任を負う必要がない。そのため援助への依存のみが増大し、管理能力と経営意識が欠乏している。計画経済体制下で形成された観念は、すでに当面の発展を阻止する力となっている。

幼児教育機関が、自ら幼稚園をつくるという認識に至るべきである。社会サービスのために教育性と公益性、福利性機能を兼備し、国家、集団、個人が共同で幼稚園事業を引き受けなければならない。

幼児教育は非義務教育段階であり、主として社会各方面の力によって経営されるべきである。社会力量部門や非指令性部門は、政府部門と異なり、個人と集団がつくっていくものである。計画経済体制下では幼稚園事業は各部門が引き受け、単なる福利事業として問題は解決した。当時の歴史的条件(低収入、大量の労働力需要、国力薄弱)下では可能であり、必要な措置であった。また果たすべき重要な役割を發揮した。しかし社会が発展した現在では、社会環境は変化し、園経営方式も改める必要がある。

管理の有効性は組織と環境の相互適応性で決まる。幼稚園発展はまさに社会の大きな変化の下に置かれており、幼稚園と社会の関係は、組織と環境としての関係として認識され、発展の新しい形式が模索されなければならない。企業経営園の社会への開放、幼児教育の社会化は、発展的趨勢である。幼児教育は社会サービス機能を際立たせるべきであり、幼児教育発展の目的と手段を統一するという角度から問題を認識すべきである。すなわち幼児教育の発展は社会のためであり、同時に国は社会に依存しなければならない。社会は教育の投資者と受益者の双方を兼ねている。幼稚園もまた社会の需要の中から自己の発展の活路を見い出すことができる。

3) 改革の全体構想の確立

改革は一連の工程をなすものであり、まず改革の全体構想を確立しなければならない。さらに各方面の要素が総合的に判断されなければならない。政府、園と社会は、サービス対象などの側

面をよく研究し、企業から独立した園経営の発展のルートや活路を模索しなければならない。

(1) 政策支援、提供の条件

園の改革発展は適切な外部環境、条件をもつことが必要である。現在実施されている福利的な低い徴収費基準は園の維持を困難にする。政府は幼児教育事業に対するマクロ的コントロールを強化し、関連政策、法規を制定し、政策指導を行なうべきであろう。

現在必要がさし迫っているのは、適切な徴収費政策の策定である。本来、幼児教育事業は国家、部門、集団、個人が共同で責任を負うべきものである。投資と収益を結合し、園の採算は最も基本的な教育コストの上に考慮しなければならない。主経営者の投資と受益者負担を結合する方式を採用し、合理的な徴収費基準を設定する。

受益者の負担能力に基づいて、適切な個人の教育投入負担割合を次第に拡大していく（受益者＝負担者）。また主経営者に対して、徴収基準を高める奨励政策をとる（投資者＝受益者）。指導的な徴収費基準を設定し、合理的な流動性を認める。独立採算制をとり、園経営に損をさせない程度の一定の経済収益を認める。

企業はもともとある教育投入、たとえば園舎、設備などを国に譲渡する。国は今後もそれらを活用でき、資産の減価償却を計上できる。それを教育コストに繰り入れる。一般社会に向けての園児募集に際しては、代行費あるいは園建設費を徴収し、園の良好な運営と発展に用いることができる。園は社会と向き合い、市場法則を導入し、教育とサービスの質に応じて、ふさわしい報酬、利益を獲得する。

(2) 関係調整、自発的適応

企業経営園の改革発展は、次の幾つかの方面をよく処理しなければならない。

① まず園と企業との関係である。市場経済政策下で企業園を新たに発展させるには、企業と福利サービスの分離化を図り、福利サービスを社会サービス体系にのせることである。計画経済体制下では、園は企業福利事業を行ない、「経営者は管理者」として二者の間は所有と従属の関係をなしてきた。現在経済体制転換の過渡期にあり、二者間の関係を調整し、「いかに管理するか」の研究を進めなければならない。育児は永遠の課題であり、広範な社会の支持を獲得しなければならない。企業はどのような形式で就学前教育を支援するかを探究しなければならない。園は社会に向けて自発的発展をなすために、必要条件を次の通り創造していくべきである。

1 つには各自の職責権限を明確にする必要がある。所有権と経営権を分離する。企業は園経営権を放棄し、園経営請負制を実施する。園長に対しては任期目標責任制を実施する。またその他の園経営新体制を模索し、試験的に行なってみる。たとえば請負者は、経営権を購入したり、あるいは教職員が投資したり、株式経営方式をとるなどである。園に自己の生存発展の責任を負わせ、内部活力を発動し、自主的園経営、自己発展をめざすようにさせる。

2 つには園に基本的生存条件を提供する。たとえば園舎設備の利用、必要人員の提供などである。企業は園の管理業務から撤退し、園を次第に独立した学校経営機関とすべきであろう。

② 幼児園を教育性、社会サービス性事業と位置づけ、企業への囲い込みや部門所有体制を打破すべきである。園経営を開放し、社会、地域との連携を密接にする。園は社会の需要の変化に注意を注ぎ、特に所在する地域の要求を十分把握する。園は自身の条件と各方面

に関する分析を結合し、自己の生存と発展の突破口を開く。

- ③ 園体制改革は、系統だてた一連の工程をなしている。社会各方面の要素および企業や園のみの改革だけではなく、広範な地域就学前教育方面からも、問題を追求しなければならない。次のような地域のサービス体系の確立を考慮に入れる。

街道弁事所は行政の地域の代行機関である。街道弁事所は総合的管理で全体の協調と資源の運用などに責任を負うという役割を發揮しなければならない。地域では社会全体の協調機関あるいは仲介組織として社区就学前（学前）教育委員会を設立する。

社区就学前教育委員会は各種各類型園と社会の需要の間の橋梁を確立する。たとえば次のような地域の多方面の状況を把握する。

- ・ 3歳以下の児童の入託、散在している児童の教育、家政サービスおよびその他の需要、情報提供サービス、地域外での幼児教育需要の増加、社会生活状況の変化
- ・ 地域内の幼児教育発展構造、規模、形式など全体の企画を作り、各自の政策状況の改革を深め、地域内の教育資源を合理的に配置し、有効に利用し、無駄な放置や浪費を避ける。
- ・ 地域内の園の連携を促進し協力して事業を進める。社区就学前教育委員会の仲介作用を通して、いくつかの企業園は、連合あるいはその他の園への附属化が可能である。率先して区域内の幼児教育と管理水準向上の模範を示す。
- ・ 地域内の幼児園の教育力を利用して、保護者学校を開催したり、地域内住民の教化宣伝活動などを行なう。良好な園と地域の双方向の活動、双方向のサービスは、社会の要求に基づいた園経営を可能にして、社会の要求を満足させる。同時に園自身も発展することができる。

- ④ 園長目標責任制の実施のためには、自主的な園経営、管理による効益を必要とする。

請負制は企業園改革の主要な形式である。これは園経営体制改革と園内部管理体制改革の結合である。主経営者すなわち企業単位と園長双方の職責権限の分離の上に、園は主体意識を増し、投入と効益を結合し、経営コストを下げ、人事制度と分配を重点とする内部管理体制改革を行なう。厳格に管理し、内部の積極性を喚起し、主体的に潜在力を掘り起こす。社会の要求に適応し、独立採算を実現し、自主的に園を経営する。ここで重要なことは、信頼に足る園長、すなわち教職員との合意により、積極的な園経営を行なうことのできる園長を民主的に選出することである。

企業園の現在の園長の資質は、一般的に低位にあるが、広範囲に社会から招聘できるようにする。また試験などによって聘用する。こうした形式で園経営を請け負った者は、法に基づいて、経営権を購入することができる。

当然、園長資格は教育行政部門の認定を経なければならない。同時に園内で、党支部職代会（職員代表者会）の審議体制と民主的監督制度を確立しなければならない。主経営部門もまた園長の職責履行状況を監督する。これによって園への責任の集中を強化し、規範化し、園を健全に発展させることが可能になる。

以上が企業経営幼児園体制改革に対する張燕の分析とそれに基づく提言である。この提言はすでに各方面で実施に移されている。

3. 教育部門経営幼児園民営化への批判

前節では、教育機会の需給関係の抜本的改革推進の立場から、民営化を推進すべきであると主張する楊曉霞。企業や国家の庇護と同時に束縛を受けてきた企業など「単位」経営園から脱皮し、園経営自主権を獲得して、社会に開放した活力のある園経営を目指すことが幼児教育の質を上げ、園の生き残りを可能とした張燕の主張をみてきた。

以上の改革推進派の主張に対して、本節では、2001年江蘇南通地区幼児園を対象に行なった幼児園調査の結果分析から、改革に対して批判的な立場に立つ彭云³⁾の主張をみていこう。

彭云が調査対象とした南通は、江蘇省の管轄区域であり、沿海開放都市の1つである。南通もまた教育市場化の流れの中で、1999年以降、各県や市が次々と幼児園体制改革の試験的行動を進めてきた。現在、改革は全面的に展開されており、既に幾つかの問題点が明らかになっている。それらの問題点を彭云は、以下の4点に集約している。

1) 教職員の困惑と緊張

多くの園長や教師が改革以後、自分の今後の見通しについて焦り、不安を抱いている。

2) 国家資産の流失

この方面では2種類の状況がみられる。1つは幼児園売却時に資産評価の公正を欠き、政府が不利益を被っている場合である。いま1つは、政府が幼児園資産売却益を、義務教育の補填や社会から貸借している資金の償還に充てるなど、幼児園事業以外の目的に使用していることである。

3) 幼児教育専門の教師の流出

幾つかの県や区では、改革後、幼児教育専門教師、とりわけ公立（办）幼児園に所属していた教師が離職し、小学校教師などに転職していた。この種の影響は在職幼児園教師に限らず、幼児教育専門職を目指す学生にまで影響をおよぼしている。幼児教育専門の教師が不足する状況が懸念される。

4) 無許可幼児園経営の大量出現

改革過程で退職した代課（代理で授業を行なう）教師の中には自宅で個人的に教室を開設する者が増加している。多くの場合開設した教室、設備などの環境条件は簡素なものであり、保育が主体で教育は殆ど行なわれていない。また登記手続きをせず、幼児園経営許可証の交付も受けていない。こうした代課教師の他に、公办教師が単独、あるいは共同で園経営を行なっている実態がある。

以上の問題状況を踏まえて、彭云は、当面の改革状況、改革後の幼児園の変化、改革が幼児の成長と事業発展にどのような影響をもたらしているかなどを調査分析した。政府部門、教育部門の園を対象として、改革形態を4種類に分類し、それぞれ3か所ずつ、計12か所の幼児園を抽出し、調査を行なっている。

1. 調査結果

1) 幼稚園経営体制改革に対する関係者の認識と態度に関して

(1) 政府部門園関係者の多様な反応

- ・改革は教育費に対する財政負担を軽減することができる。また売却が可能であり、政府の収益が増加する。改革は「売却、株式会社制、請負制」をとることができる。
- ・教育事業は公益事業に属し、本来政府責任で行なわれるべきである。改革は簡単に競売、売却の方向をとるべきではない。そうした場合には協同出資制（または株式会社制）方式は比較的よい方法である。教師も投資することで責任感を増大することができる。政府の支配的役割を弱めることもない。
- ・改革の動因は、市場経済政策背景下での教育体制改革であり、目的は幼稚園経営体制と内部管理規制の確立である。したがって、改革は必然的な時代の趨勢であり、決して阻止することはできない。

以上、政府部門園関係者は改革に対して積極的・消極的肯定がみられた。園の売却やその後の経営形態に関しては、幾通りかの見解に分かれていた。

(2) 教育部門園関係者の反応

教育部門園では多くの人が、「政府は改革を通して、負担を放棄するつもりである」と考えている。改革中に出現した混乱に直面しても、責任逃れの姿勢が目立つという。教育は公益事業であり、企業経営と同じではない。政府は責任ある立場を放棄することはできない。さらに現在の幼稚園は、教育部門園といえども、完全に政府の教育費支出によって経営しているわけではない。各級地方政府と一般社会の支持の下にすでに市場法則による運営を開始しており、独立採算制を整えつつある。このように社会が長年投資し建設してきた幼稚園を政府は売却したり、指導することもなく処分しようとしている。

改革の目的は、市場経済体制に適應する幼児教育体制を確立し、最大限に園経営の積極性を引き出し、幼稚園内部の保育教育の活力を喚起することにある。責任逃れはできない。

(3) 園長と教師の反応

園長と教師は改革の当事者であるが、大多数は、政府の改革の目的を理解していない。ただ改革が拒否することのできない任務であることを認識している。彼らの関心は幼稚園と自分自身の今後の見通しである。多くの園長が、多年にわたって心血を注いできた幼稚園が売却という形で他の経営体に移管されることを納得していない。それは購入者に財力があることによるのであり、幼児教育事業への情熱とは受け止められない。感情的にも認められないし、幼児教育事業の発展にも不利であると考えている。

教師の態度は複雑である。公立教師は非常に不安を募らせている。彼女たちの大半は改革後の自分たちの賃金、福利待遇が保障されないことから、すでに小学校教師などに転職している。現職の者も、今後待遇が不合理な場合、個人園を経営するか、あるいは転職することを考えている者が多いようである。

以前から賃金・福利待遇が低かった代課教師の反応は低い。彼女たちの説明では、どこで働いても賃金・待遇には殆ど差がないということである。

2) 幼稚園体制改革の形式と方法に関して

南通市政府は「教育体制改革の深化に関する意見」(38号)を2001年に出した。「幼児教育へ

の投入を拡大し、園経営効益と保育教育の質の向上を目ざし、市場化戦略を実施する。幼児園経営体制を改革し、社会主義市場経済の要求に適應する幼児教育新体制を確立する。」としている。この「意見」の精神に基づいて各県、市は改革の推進をはかり、多種類型の経営形態を模索した。今までのところ、南通地区は南通市区と海安定区を除いて大規模な改革は行なわれていない。その他の各県、市の政府経営幼児園はすでに基本的な改制（あるいは転制、いわゆる現代的企業形態への制度改革）を完成している。改制では財産権の個人購入形態が大多数を占めており、協同出資（あるいは株式会社制）と賃借請負がその後に続き、公有民営（あるいは国有民営）は、少数にとどまっている（表 5-1-1）。

啓東市の例では、全市内に幼児園が 71 か所あり（村立除外）、その中で政府部門経営が 36 か所、社会团体経営が 22 か所、個人経営が 13 か所である。1999 年から改革が実施され、2001 年 9 月入園前にはすべて改制されることになっている。

3) 幼児園体制改革後出現した変化

(1) 投資状況

調査した 12 か所の改革された幼児園中、4 か所は一定の建築設備再投資を行っていた。そのうち投資額が比較的大きい園が 2 か所あった。この種の幼児園の多くは財産権が独立している個人購入の園であり集中的に啓東、海門など経済発展地域の県、市に分布している。残り 8 か所の幼児園は、教学必需品たとえば紙や教材、チョークなどの購入、あるいは設備破損部分の補修を行なったが、基本的に再投入はしていなかった。

(2) 教師と園児の割合

幾つかの幼児園は、改革後、園児数に対する教師数の割合に変化が生じていた。全体的には「節能増効」（省資源増効率）を理由に教師数の割合は低下している。中でも園児数が多い公有民営のモデル幼児園では、一般的に「増効」方式を採用し、教師数が相対的不変の下で、班（クラス）の定員数を増大し、元来 30～40 人のところを 60～70 人に増やしていた。園児数が定員ぎりぎり或いは定員より少ない幼児園では「節能」方式を採用していた。班定員数が不変の下で、教師数を削減し、各班 1～1.5 人の教師で 30～40 人の運営に責任を負うのである。こ

表 5-1-1 多種類型の改制形式

改正形式		主要特徴			数量割合
		経 費	園 舎	教 師	
財産権 不変	公有民営	(1)差額割当金（国家は正規の教師の賃金を支給。その他の経費は自収自支） (2)全部自収自支	国家所有，無償使用	(1)国家分配 (2)部分聘用	少数
	賃借請負	園経営者が調達	国家所有，有償使用	全部自聘	少数
財産権 改変	協同出資 (株式会社)	出資者調達	(1)国家出資の場合は園舎は通常 国家提供 (2)国家が出資していない場合は 園舎は出資者が所有	全部自聘	少数
	個人購入	個人自収自支	個人所有	全部自聘	多数

出所) 彭云著「江苏南通地区幼儿园办学体制改革调查结果与分析」『学前教育研究』2002 年 No.5 所収，18-21 頁

の種の幼稚園は、今日非常に多い。この結果、教師はすべての仕事量が増加し、園長、管理職の指示で常時多忙である。

(3) 保育教育状況

調査では、保護者と教師が、改革後の幼稚園の保育教育の質に対して異なった受け止め方をしていることを示した。保護者のうち質の変化を感じていたのは少数であった。たとえば「教職員の世話の仕方がさらに注意深く、態度はとても親切になったが、子どもの遊ぶ量が減った。字を書くことが活動の中心となっている。また十分に食事をとっていないようである」といった意見があった。しかし、保護者の多数は、改革後の変化に対して何も感じていなかった。

教師の反応には大きな開きがあった。12か所の幼稚園の教師代表のうち、3人が改革前後の幼稚園の保育教育の質に変化がないと答え、2人が保育教育の質が向上したと答えた。7人が明らかに低下したと答えた。その内容は以下の幾つかに集中していた。

第1に給食の質の低下である。幾人かの教師は次のように答えている。園長（経営者）は食材購入の際、必要な材料というよりも、安価な材料を選んで購入する。冬瓜、地瓜、竹の子、じゃがいもなどが幼稚園の日常の食事となり、子どもは飽き飽きして食べている。さらに、改革後の給食メニューは、改革以前と同様であるが、料理にあしらう野菜類が多く、主菜が少なくなった。たとえば牛肉はるさめは、以前は20斤の牛肉を使用していたが、現在は14斤しか購入していない。また鶏の丸蒸し焼きは、40人の子どもに2塊のみであるなど。

第2に小学校教育化傾向である。園長は保護者の意向に迎合し、遊び時間を削減して、早期教育を行なっている。1つの村（郷）立中心幼稚園では、教師に遊び時間を削って、古詩を一首完成させるなどの教育を要求していた。子どももまた唱歌や童謡を歌ったり、昔話（故事）を学ぶことはなく、日課の多くを字を書き、ピンイン（中国語発音のローマ字表記）の練習に費やしている。

第3に保護を重視し、積極的な活動を控える消極的風潮である。改革後、幼稚園は独立して民事責任を負うために、幼稚園の安全問題は経営者の負担となっている。そこで多くの園長はこの種の責任を教師に転嫁している。聘用した教師に安全責任書に調印させ、担当班の幼児の一切の安全管理責任を負わせる。その結果、教師は心配が先にたち、遊びや活動の時間に幼児の戸外活動を積極的に実施できない。

この他、多くの教師から、幼稚園の教育科学研究が停滞しているとの回答があった。それは園児集めや日常の保育教育活動に忙殺されるからである。

(4) 内部管理

改革後、幼稚園の内部管理に変化が生じている。また、殆どの教師は幼稚園の内部管理が厳格になったと感じている。主として人事面での変化である。たとえば、教職員の聘用任命制（以前は分配制）、職位責任制、賞罰審査制、成績効率賃金制などである。これらの改革をめぐって、幼稚園は各種の規約制度の確立、職位任務証の発行、職位職責試験の実施、教職員の賃金格差の拡大を行なった。多くの園が、改革後、財産賠償制、経費引き受け制、安全責任制を実施した。大半の教師が、現在の職務責任の重さ、競争の強化、圧力の大きさを負担に感じていた。さらに園長の管理業務について、厳格な懲戒は園長の慣用的な管理手段であるとしている。たとえば、1課程の準備を怠ると160元、1人の幼児が完全に卵を食べられないと罰金40元などが教師に課せられる。園長などの監視、懲罰の下で、教師は萎縮している。

(5) 業務項目

改革後はさらに業務項目が追加された。主として次の通りである。

- ① 低年齢児童業務—改革後、多くの幼児園で、小小班（3歳以下クラス）が設置された。
- ② 業務時間の延長—保護者の便宜をはかるため、幼児園は一般的に業務時間を延長している。朝晩すべて当直教師が配置されている。ある幼児園では、この種の時間延長業務は、休日、冬期・夏期休暇にまで拡大されている。
- ③ 送迎業務—改革後、幼児園の一部はマイクロバスを購入し、幼児送迎業務を行なっている。経済が発展している啓東、海門が盛んである。専門の車で送迎することにより、保護者にとっては送迎労力と時間を節約でき、園にとっては広範囲から園児を募集することができる。ただし問題点がある。送迎車が期末検査を過ぎた車や廃車だったりすることである。啓東県が某日幼児送迎車について調査を行なった結果によると、14輛中9輛に不備な点が発見された。
- ④ 特殊業務—特殊な需要のある保護者、幼児に対して、可能な業務を提供する。たとえばいくつかの町村の幼児に代理で昼食を与えたり、外仕事をしている父母に代わって、汚れた子どもを洗ってやったり、虚弱児童の世話、病児の看護をするなどである。

(6) 地域活動

改革以後、幼児園の地域活動は増加し形式は多様化した。主として次の通りである。

- ① 保護者サービスの展開—多くの幼児園では保護者に対するサービス業務を日常業務に組み込んだ。保護者委員会をつくり、保護者会を行ない、保護者に教育計画、活動内容を知らせ、保護者の意見を聞く。開放日を設定し、保護者の参観や子どもたちとの活動参加を企画する。教育講座の開催、保護者のアンケート箱の設置、家庭教育園の設園など、多種形式の保護者向け育児知識の普及、育児方法の紹介などを行なっている。
- ② 広告、宣伝を行なう—改革後、幼児園は各種メディアを利用して宣伝活動を行なっている。新聞、雑誌上の宣伝や、ラジオ、テレビでの宣伝、ちらしの戸別配布、ダイレクトメールなどである。
- ③ 展示活動—多くの幼児園では、居住地域の祝日、休日、開学日などを利用して園外で各種地域活動をするようになった。たとえば「六・一児童節」を利用して、広場で児童が日頃の成果を披露したり、作品を展示したりする。これらの活動を通じて、幼児園の社会的影響を拡大し、幼児園の良好な形づくりをするなどである。

2. 考察

1) 改革に対する態度と認識に関して

調査結果からは、明らかに改革に対して異なった態度や認識がみられた。これらの態度や認識は今後の幼児教育事業の発展にそれぞれ影響を与えるだろう。

2) 改革の優位な点と問題点

(1) 優位な点

① 改革は教育資源の配置を優れたものにした

改革は、個人経営主体を含めて民営幼児園を増大させた。このことは否定できない積極的な意義をもっている。これまで長期にわたって幼児園の経営主体は、政府と集団（集体）す

なわち、国、公であった。改革後幼稚園への投資ルートは拡大し、広範な社会資源を吸収するようになった。教師が園に投資したり、個人が資本を借りて園を経営したり、多方面の力を結集し、駆使して園を経営するようになった。その結果、政府の財政負担は軽減した。

② 改革は幼稚園経営の活力を喚起した

改革によって、園経営者利益と園の発展とは密接に結びついた。その結果、思想観念、资源配置、内部管理、効率と利益面での一連の変化をもたらした。園長や教職員の危機意識と緊迫感を増強した。勤務意識が増し、市場競争の中で生き残っていくための園の経営活力を呼び起こした。

③ 改革は幼稚園内部管理改革を促進した

改革後、幼稚園内部環境に変化が生じた。この種の変化は、多くの幼稚園管理者に主体的な管理改革を行なう必要性を自覚させた。独立自主の決定構造、能力主義による人員任用構造、試験・審査・賞罰の評価構造、法規範に基づいた管理運営などを確立し、内部管理に科学的管理をもたらした。

(2) 問題点

改革は積極的意義をもたらしたと同時に、懸念される幾つかの問題点を生み出した。

① 保育教育の質の低下

改革後、多くの幼稚園では園児募集を競うために、早期教育を宣伝する小学校教育化傾向が現われた。これは幼稚園教育に消極性をもたらす。小学校教育化傾向は主として次の面に現われている。

・もっぱら知識を追求する　・遊び時間を削減する　・機械的に教え込む

以上のような小学校教育化傾向、さらに給食の質の低下、園児数に対する教師数割合の低下、政府による財政性教育費投入の縮小は、幼稚園の保育教育の質の低下を招いている。

② 教師陣の資質の低下

改革後の幼稚園、とりわけ個人購入による民営幼稚園では、幼児教育専門教師の流出が重大な教師陣の質の低下を招いている。教師の流出の原因は3つある。

第1に、教師の身分保障に対する危機感である。幾つかの県、市政府は改革後の幼稚園は、在職教師を任用しなければならないことを規定した。しかし、1年契約制であり、その後は教師の身上調査は人材交流業務センターに集約される。新制度実施の初期には、多数の教師が強烈な危機感を抱いた。

第2に、改革後の賃金・福利待遇の低下があげられる。改革の明確な規定では、任用される教師には、従来の待遇を保障しなければならないとされている。しかし、実際状況として対応は不完全であり、待遇が低下する教師は不満を抱き、離職していった。現在町村の1級幼稚園では、正式な教育訓練を受けた幼児教育専門教師は非常に少なくなっている。改革は特に農村の幼稚園教師陣の確立を困難なものにしている。

このような明らかな教師の流出の他、在職教師の学歴アップへの学習軽視と、教育科学研究の停滞は、明らかに教師陣の質の低下を招いている。

③ 内部管理

改革は、園経営の管理構造に変化をもたらした。改革後の幼稚園はすべて自発的に厳格な管理方式を取り入れ、最大の効益を求めるようになった。政府の統一的法規定は厳格で、こうした制度に基づくことが義務づけられている。この結果、各幼稚園では、量的分析を重視

し、固定的モデルの使用を強化するようになった。具体的には次の通りである。

第1に、幼稚園を「合理的な経営体」とみなし、園長は組織の権威を重んじ、園の等級を重視し、各種行為の規範化を前面に出すようになった。その結果、各教師の個人的能力、個性、感情、欲求などを軽視している。

第2に、教育管理面で、園長は教学のために厳格な制度と規律を策定した。教師がどのように授業の準備をするか、どのように授業を行なうか、さらにいかなる学習にもすべて固定的モデルを用い、教学の進度をチェックし、教学評価を進め、画一化を求め、標準化を強調している。教師各自の労働の特色や個性は殆ど尊重されていない。

第3に管理方式の中で、煩雑な検査、評価、さらに量的管理が多すぎて、その増加は教師の過重負担となっている。また教師の創造性を束縛している。

園は教師に対して、組織と業務で完全に管理することを目ざし、厳密な組織構造に緻密な計画方案、厳格な規則制度、明確な責任分担に注意を注ぎ、各教師の自主性を軽視している。また各人の尊厳と感情を無視し、そのことにより、教職員の保育教育への情熱を時として挫折させた。園長と教職員の間にある矛盾が激化し、教職員の反感によって、消極的サボタージュが時に発生した。

制度により指導し、試験により評価し、責任を果さなかった者に懲罰を用いる。これらの科学的管理方法は、以前の経験的管理方法と比較して、一種の進歩である。しかし効率一辺倒の管理には限界性がある。制度を用いて人の判断を代替することは、必然的に意欲の退化をもたらす。規範、規定に依拠し、量的検査を評価の中心とする管理制度は、管理を受ける側の被動性と道具性を改変できず、したがって管理される者の主体性を損なう。

以上の分析によって、次のことが明らかである。改革以後出現した問題は非常に重要であり、それは改革の成果を希薄にさせる。表面的には、改革は社会投資を引き出し、内部管理を促進し、園経営の効益を高めた。

しかし、この改革の最終目的は社会各方面の積極的要素を動員することであり、幼児の成長のためにさらに有利な環境と条件を創造し、質のよい保育教育を提供し、幼児の心身の調和と発達を促進することにある。しかしながら、一部を除き多くの園では分析した通り種々の要因から真の意味での保育教育の質は明らかに低下した。

幼児の健全な成長発達こそが幼稚園経営体制改革の最大の目的であり、その意味では、現在の改革は成功したとは言い難い。

これが彭雲の結論である。

第2節 幼稚園経営体制改革、民営化に関する課題の整理

前節では幼稚園改革に対する3人のそれぞれの立場からの主張をみてきた。先の2人の主張は、これまでの幼稚園経営形態が政府職員や経営幹部、あるいは特定企業従業員など一部の人々へのみ有利なものであったことから、こうした不公平な硬直的な制度から脱却して、もっと多くの人々が自分達の求めるサービスを楽しむことができるように積極的に市場原理を幼稚園経営に導入すべきである、とする提言と受け止められる。そうした意味では共感できる主張である。またいま1人の主張は、現在行なわれている政府系の幼稚園経営体制改革が、現場の幼稚園の教職員などに説明責任を果たしておらず、十分な理解が得られていない状況で改革が先行している現場での混乱を指摘している。教職員は自分達の雇用環境などを含めた将来の展望が不透明かつ不

安な中で、これまで以上に仕事が忙しくなり、管理もまた厳しくなった。園経営側はコストを下げ経営効率をあげるために、教師と園児数の割合を低下させるなど経営優先の姿勢が見られ、保育教育の質の低下をもたらしている、という現状調査からの分析報告は、確かに市場経済を導入し民営化を行なった幼稚園に実際に起こったことであろう。

ここでは、これら3人の主張を幼稚園制度創設の理念、目的にいま一度立ち返り、それに基づいて検証していくこととしたい。

幼稚園制度創設の理念、目的は1) 就学前児童の心身の健全な発達を保障する集团的保育教育保障、2) 女性就労支援（他に学習や政治参加など他の要件もあるが、女性就労支援を主柱とする）にあった。

幼稚園の民営化には、先の2人の主張のように、需給バランスを市場が調節することによって、これまでの不公平な硬直化した制度を打破していくといった側面がある。しかし、民営幼稚園は現状では政策的経済支援が期待できないため、経営経費は大半を利用者からの徴収費用で賄わなければならない。したがって、所得の高い両親の児童をいかにして募るかが、園経営の最大の課題となるだろう。常に利用者が何を求めているかをキャッチし、ニーズに合わせたサービスが求められる。他の園との競争の中で生き抜いていくためには、園の幼児保育教育の方針、幼児の心身の健全な発達に対する信念を園の幼児保育教育の方針として打ち出すというよりも、利用者のニーズを優先したものとなり、たとえば利用者の教育熱を受け止め加速するといったものになりかねない。（中国では現在英語教育が小学校の必修科目となっているため幼稚園でも英語教育を行なっている所がある。）また施設設備の豪華さを競ったり、派手な名目をつけて実質的な保育教育の質にそぐわない、「地に足のついた保育教育」からはかけ離れていくことも十分考えられる。またこうした付加価値の添加により利用者負担が拡大していくことが十分予測される。さらに、経営コストをできるだけ抑えるためには、幼稚園運営費の大部分が教職員の賃金に支出されることから、賃金コストを圧縮するために、正規雇用者を減らして、臨時、非常勤勤務者など非正規雇用者を増やし、結果的に保育教育の質の低下を引き起こす懸念がある。その上、制定されている管理条例や規程に達しない、幼稚園行政管理指導が十分行き届かない幼稚園が発生する可能性もある。こうした場合、1) の就学前児童の心身の健全な発達を保障する集团的保育教育保障、といった理念、目的から乖離していくことになりかねないのではないだろうか。

女性の就労支援に対しては、民営化された幼稚園は時間的な弾力性や従来よりきめ細かなサービスを提供することが可能であろう。しかし、サービスの向上にはコストがかかる。コストが利用者徴収費にはね返り、徴収費が高くなれば、利用できない就労女性も当然出てくるだろう。従来単位経営幼稚園は職域にあり、職場、住宅に近く、低廉な徴収費で、女性に安心して育児と就労を両立させる条件を提供してきた。職場が就労者の社会的育児を保障するといった企業責任意識、社会的風土、土壌の形成は、一朝一夕にできるものではなく長期にわたって培われてきたものである。女性にとって、育児と就労との両立は、その後の就労生活と大きな関わりをもつ。単位経営幼稚園の閉鎖あるいは場所を移しての民営化は、その単位のみならず、社会全体の意識を変えてしまい、培ってきた就労と育児を連結する良好な社会的育児システムまで芽を摘んでしまうことになり、女性就労環境の悪化を招きかねない。また企業責任意識の希薄化を誘引しかねない。こうしたことから2) 女性就労支援の観点からも、幼稚園経営体制改革、民営化は、幼稚園創設の理念、目的から乖離していくことが懸念される。後の1人の分析は、市場経済化に即応した幼稚園経営改革に上記のようなマイナス面をも生じさせていることを明らかにしていると

いってよいであろう。

これまで硬直的で画一的な、あるいは女性の就労支援のためだけの貧弱な託児所、幼児園が多かったことも事実であり、この度の幼児園経営体制改革が保育教育の質的向上を促進し、市場経済政策下にある両親の希望を一部実現している前進面は今後もその歩みが続けるとみられる。また、企業格差が幼児園格差に直結していた階級格差も解消されていくかもしれない。民営化が中国の労働者の幼児園行政に新しい局面を切り開いており、それに対する期待の高さはかなり大きなものがある。

しかし現在のところ、市場経済政策にともなう否定的な側面も顕在化しつつあり、両親の所得による幼児園選択が前面に出てきつつあると言わなければならない。

現在進行中の幼児園経営体制改革は歴史的に必然化された必要な政策であるとはいえ、それは彭云が詳しく分析して明らかにした否定的効果をも生み出している。特に就学前児童の健全発達と女性の就労という本質的な点で否定的特徴が見られるのであり、これに対する克服策が明らかにされてそれが実施されるようになるまで、批判的意見が噴出することは避け難いように思われる。

次章では実際の幼児園現場での調査結果を集約し、分析を加えることにする。

注

- 1) 扬晓霞著「从教育机会供求矛盾看我国教育私有化」『教学与管理』155期所収、2002年4月、3-6頁
- 2) 张燕著「北京市部分企业办幼儿园发展现状调查—企业园体改与幼教社会化」, 1997年
- 3) 彭云著「江苏南通地区幼儿园办学体制改革调查的结果与分析」中国学前教育研究会／湖南省长沙师范学校編『学前教育研究』2002年 No.5 所収、18-21頁