

中国における改革開放後の民営幼稚園の位置づけに関する研究

季 瑞穎*

Research on the Position of Private Kindergartens in China after Reform and Opening-Up

Ruiying Ji

Abstract

This study analyzes the early childhood education policy and private education policy after the reform and opening-up, and clarifies the positioning of private kindergartens in the policy development, starting from the main body of schooling and educational attributes as well as the development policy.

First, at the beginning of reform and opening-up, private kindergartens existed as a kind of employee welfare to promote economic construction and facilitate parents' employment. Private kindergartens were a supplementary form of public kindergartens. In the 1990s, early childhood education was increasingly emphasized as the initial stage of basic education to popularize compulsory education. As well as the deepening of the reform of state-owned enterprises, a pattern of private kindergartens as the mainstay gradually emerged.

After 2010, early childhood education became the focus of education reform. To promote educational equity and achieve the goal of universal early childhood education, the government supported the development of private kindergartens from the policy system as well as financially to narrow the gap between them and public kindergartens. "Fairness", "Public-interest", and "General-benefit" are the direction of early childhood education development after 2010. "Inclusive Voluntary Kindergartens" is the direction of private early childhood education.

Keywords: China, policy, private education, education reform, Inclusive Voluntary Kindergartens

1 問題と目的

1.1 問題の所在

1978年、鄧小平は「教育は国家経済の発展に応じて発展しなければならない」と唱え、経済改革に応じた教育改革の幕を開けた(鄧 1994)。そして、1978年から2020年までに中国共産党・国務院は3つの教育改革の方向性を決める政策文書を公表した(日暮 2016)。それらは、1985年の「教育体制改革に関する決定」(以下、「決定(1985)」)や1993年の「中国教育改革・発展要綱」(以下、「要綱(1993)」)、「国家中長期教育改革・発展計画要綱(2010~2020)」(以下、「要綱(2010)」)である。2010年から、中国政府はハイレベルの教育普及を目指し、教育における「公平性(教育機会の公平化)」や、「公益性」と「普惠性(普遍性)」

キーワード: 中国、政策、民営教育、教育改革、「普惠性」民営幼稚園

* お茶の水女子大学大学院博士後期課程

を強調し、「人民が法に基づいて良好な教育を受ける機会を保障する」ことを戦略目標として打ち出した（文部科学省 2011）。そして、就学前の子どもの教育については、「就学前教育¹⁾を基本的に普及させる」という方針が示された。「要綱（2010）」に基づき、同年10月に、幼児教育の発展について「就学前教育発展に関する若干意見」（以下、「意見（2010）」）が公表され、幼児教育を受ける機会を公的に保障し、幼稚園を普及させることが重点政策とされた。その背景には、幼稚園の量的不足と民営²⁾幼稚園の教育費の高騰があった。幼稚園の量的拡大のために「普惠性」幼稚園の拡大が多くの論者によって指摘されてきた（劉 2009；馮 2010）。

「普惠性」幼稚園は、一般的に公営であると認識されている。公営教育は国民の平等性を尊重しているが、教育財政による教育資源の配分は限られており、結果としては、人々の間に不平等が生じている（八尾坂・呂 2003）。この欠陥を補うために、「普惠性」民営幼稚園が考案された。「普惠性」民営幼稚園は、政府から財政支援を受ける、もしくは政府の委託を受けて幼児教育サービスを提供する幼稚園を指している。一般的に、営利を目的とせず、社会一般に開放し、園が規範的に運営され、保育・教育費の徴収額も合理的で、質も保障されているという特徴がある（木山・寺川ら 2021）。「普惠性」幼稚園の発展が進んだ結果として、2010年に56.6%であった幼児教育の総就園率は2020年に85.2%に達し、「普惠性」幼稚園のカバー率（公営幼稚園と「普惠性」民営幼稚園の園児の割合）は84.7%になった。そして、幼稚園総数は、2010年の15.0万カ所から2020年には29.2万カ所に増加した。そのうち、民営幼稚園は16.8万カ所であり、幼稚園総数の半分以上を占めており、民営教育機関総数（18.7万カ所）のほぼ90%を占めていた³⁾。民営幼稚園は、幼児教育の発展だけでなく、民営教育の発展にも重要な役割を果たしている。「普惠性」幼稚園を増やすことは幼児教育の普及および教育機会の公平化の推進を目指すものであり、「普惠性」民営幼稚園がその中でも不可欠な要素であるとされた。

しかし、「普惠性」民営幼稚園における制度の整備や、財政経費の分配、行政管理、教職員の専門性および待遇の改善、農村地域への配慮など、まだまださまざまな課題を抱えている（王 2017）。2020年には、幼児教育への財政支出が2532億元であり、2011年（416億元）に比べて約6倍に増えたものの、教育財政支出に占める割合はわずか5.9%を占めるに過ぎなかった（教育部 2022）。このように幼児教育のための予算が不足している中、「普惠性」民営幼稚園は一時的な措置であるという見方もある（朱 2021）。しかし一方、朱（2021）は公共財（Public Goods）の理論を踏まえ、民営幼稚園が公共サービスを提供することの合理性を述べたうえで、中国政府は諸外国における官民連携（Public Private Partnership）の経験を参考にすることによって「普惠性」民営幼稚園の施策を講じることができるとしている。また、幼児教育の経費や現在の幼稚園体制の状況を踏まえ、「普惠性」民営幼稚園の発展は長期的に実行すべきものであると述べている。2010年以降、「普惠性」民営幼稚園に関する研究は増加している。王（2017）は「普惠性」民営幼稚園に対する研究を検討し、幼児教育の普及および教育機会の公平化の実現のために「普惠性」民営幼稚園を発展させることの重要性を述べた。さらに、「普惠性」民営幼稚園の位置づけを明確化することによって中国の国情に合った「普惠性」民営幼稚園の発展の理論的枠組みを構築することを提言した。唐・龔（2019）は2010年から「普惠性」民営幼稚園の発展を保障する政策の整備が進んできたことを指摘し、今後は幼児教育の法整備を通して「普惠性」民営幼稚園の位置づけを明確にし、その発展を保障することが必要であるとしている。このように、「普惠性」民営幼稚園の発展は長期的に実行すべきものであるという認識がされつつあることが窺える。

「普惠性」民営幼稚園は幼児教育機関であるが、民営教育機関でもあり、民営教育政策に規制されている。そのため、「普惠性」民営幼稚園の位置づけを検討する際に、民営教育機関の位置づけを見ることが必要である。1995年の「中華人民共和国教育法」においては「いかなる機関及び個人も営利を目的として学校及びその他の教育機関を設置してはならない」（第25条）としたが、2015年の改正によって「公財政支出、寄付資産の全額出資または部分出資による学校およびその他の教育機関は営利組織として設立できない」（第26条）と変更され、営利である民営学校・教育機関の存在が法的・制度的に承認された（余 2019）。さらに、2016年に改正された「中華人民共和国民営教育促進法」（以下、「民促法（2016）」）が民営学校・教育機関に対し、「分類管理」の政策を打ち出した。「分類管理」とは、公営・民営、営利・非営利、あるいは公益性の程度を目安として教育機関を類型化し、それぞれに応じた管理や優遇措置を行う政策を指している（木山・寺川ら 2021）。

しかし、「営利」または「非営利」、民営学校におけるその両方の位置づけと法的性質はまだ明確に規定されていない(余 2019)。このように、民営教育機関の位置づけが不明確であることも、「普惠性」民営幼稚園の発展を阻害する要因になると考えられる。

そして、教育政策を制定する際、政府は社会主義市場経済という条件下での政府の公共政策に対する独自の機能を十分に理解する必要がある(国立教育政策研究所 2005)。魏・王ら(2019)は、「普惠性」民営幼稚園は主に保護者の保育料負担の軽減を通じて幼児教育の公平な発展を実現させることを目指しており、「非営利」民営幼稚園は主に経営収益の配分によって教育の公益性を持続的に保障する政策であると述べている。劉・鄭(2020)によれば、幼児教育は「基本的公共サービス」に属する「普惠性」幼児教育や、「準基本的公共サービス」に属する「非営利・普惠性」幼児教育、「経営的公共サービス」に属する「営利」幼児教育に分類できるという指摘もある。現在も、公営幼稚園に比べ、民営幼稚園を取り巻く環境は法制面でも実践面でもいまだに不安定な状況にあり、幼児教育の公共サービスとしての位置づけや、民営幼稚園の役割・機能に対する社会的認知のあり方が、民営幼稚園および幼児教育全体の振興にとって足枷になっている(木山・寺川ら 2021)。

1.2 先行研究の検討と目的

まず、改革開放後の民営教育と幼児教育の発展過程を把握しておきたい。董・劉(2021)によると、中国において1978年から1994年までは幼児教育の「回復・規範化段階」とされている。この間に、中国政府は「標準化」と「法制化」という考え方のもとに19件の幼児教育の関連法規を公表した。そして、1995年から2009年までは幼児教育の「社会化制度改革段階」とされている。教育の「社会化」とは、政府だけでなく社会全体で教育を支えるようにするということを意味する(浜野 2012)。中国政府は幼児教育における「社会化」を進め、幼稚園の産業化と民営化を促した。この時期において、幼児教育は幼稚園運営体制の改革および「エリート主義」の考え方に基づいて進められた。2010年から、「要綱(2010)」の公表によって、「公平より効率、農村より都市、権利より権力」の発展パターンを修正しつつ、「公平性・非営利・公益性・普惠性」という理念のもとで、幼児教育は「飛躍的発展段階」に入ったとされている。

次に、民営教育の発展について見ていこう。篠原(2009)によれば、1978年から1991年までは、民営非学歴教育を中心に進めた「回復・起步(スタート)段階」である。その背景には、民間の教育資源の潜在力を掘り起こし、政府の教育責任を軽減するという財政政策上の意図や、教育への消費を拡大し、内需を拡大させるという経済政策上の意図もあった。また、「一人っ子政策」の影響による家計の教育支出の増加や将来の就職を意識した「教育投資熱」と「異なる社会階層の多様な教育ニーズ」も民営教育の背景にあった。この時期に、中国の民営教育は公営教育の「補充」や「付属物」から「共同発展」というパートナーとしての位置づけへ移行していった。その後は、1992年の鄧小平の「南巡講話」を契機として、1992年から1996年にかけて、教育は「国家事業」であり、「第三次産業」でもあるという認識のもとで、民営教育を中心とした教育の産業化が加速し、民営教育が「迅速的発展段階」を迎えた。そして、1997年に公表された「社会力量办学条例」(以下、「条例(1997)」)によって民営教育は法制化された。民営教育の法制化によって学校の民営化の国家管理を進め、「依法管理(法に基づき管理する)段階」に入ったとされている(篠原 2009)。

上記の先行研究から、民営教育も幼児教育も、その発展は1978年以降、大きく3つの発展段階に分けられることがわかる。1978年以降、幼児教育も民営教育も同じ「回復」段階から始まったにも関わらず、その後の発展はそれぞれの特徴を持っている。また、2010年からの幼児教育における「非営利」といった理念は、前節に言及された民営教育における「営利」という選択と矛盾しているように見える。この矛盾は、民営幼稚園の位置づけの曖昧さを招いた一因であると考えられる。

中国における民営学校・教育機関の位置づけを検討する場合、学校の運営者、実施する教育の性質と理念、教育制度における発展方針を明確にすることが必要である(劉 1995)。中国における学校の運営者は、国立、公立、私立に分類できるが、中国では経済体制改革によって学校の運営者が多様化され、「民営」の範囲が曖昧になっている(劉 1995; 左・田 1996)。丁(2003)によれば、「条例(1997)」を制定する際に、「民営

教育」や「民営学校」という用語は、既存の法律や行政法規では言及されておらず、「民営」に対する明確な解釈や定義もなく、1982年に可決された「中華人民共和国憲法」を根拠にそのまま「社会力量」という言葉を用いている。「社会力量」に対しても統一的な解釈はなかったと述べている。それに、社会主義計画経済制度下の中国では、「民営」と呼ばれてきた幼稚園は集団所有制による運営形態であった。それは現在の公営を意味するが、市場経済下においては民営とは「私営」を意味している（西山 2005）。

ところで、教育の性質に関して、牧野（2006）によれば、社会主義中国において教育は社会の上部構造に位置づけられ、国家による民衆統制のための政治的道具として利用されてきた。改革開放政策後の1980年代は、教育上部構造論からの転換が試みられ、下部構造である経済的基礎との相互依存関係の循環の中で、教育は生産力を向上させ、経済に先行することで経済発展を導くものとされた。そして、教育の本質が経済発展のための人材育成と認識され、その認識が「決定（1985）」によって教育改革政策として示された（牧野 2006）。劉（2009）によれば、新中国成立後の幼児教育の性質は、まず、「社会主義教育事業」であり、「教育性」を有している。そして、「社会福利事業」でもあり、「福利性」と「公益性」を有すると述べている。そのうち、「福利性」は幼稚園の発展を促す原動力である（中国学前教育発展戦略研究課題組 2010）。それは、計画経済制度の下、就労機会と労働の結果としての賃金など、基本的に「単位」と呼ばれた労働者自身が所属している企業・事業機構といった勤務先によって、賄われるものとされた（牧野 2006）。企業・事業機構などの「単位」には労働・生産等の経済的職能や衣・食・住等の生活的職能、教育・医療等の社会的職能、政府の会議代表を選出する政治的職能を持っている（荒木 1991）。「単位」に設置された幼稚園はその社会的職能に属し、改革開放の初期まで幼児教育機関として大きな割合を占めており、経費の負担は主に国家や地方政府の財源および企業の自己資金によるものであった（西山 2005）。このように、「福利性」を重視した幼稚園は、職員の福利厚生として、国家経済発展のために保護者の就労を保障する存在として捉えられた。また、保育料の負担はほぼなかったことから「福利性」を有している。しかし、1990年代になると、企業制度改革や社会保障制度改革が行われ、社会的職能が「単位」から分離され、「単位」に設置された幼稚園が閉鎖・転用・売却され、幼稚園の「福利性」も次第に喪失した（西山 2005）。一方、劉（2009）は、幼児教育における「福利性」、「公共性（公益性）」、「非営利」は国の一貫した方針であり、社会的・公共サービス事業であるとした。また、幼稚園の位置づけに関しては、中国の1989年、1996年、2016年の「幼稚園工作規定」を手がかりに幼稚園教育の変容を検討した南部・桑原（2017）は、幼稚園が幼児を預かる場所としての側面が強い「学校教育の準備段階」（1989年）から、「基礎教育の有機的な構成要素」としての「学校教育の基礎段階」（1996年）へ、それから幼児の発達と保護者の育児の両方を支援する教育機関（2016年）へと変化してきたことを明らかにした。

しかし、教育の民営化政策が幼児教育の発展にどう関係したのか、民営幼稚園の位置づけにどのような影響を与えたのかについて、まだ十分な検討がされているとは言えない。本研究では、1978年から2020年までの間に出された「決定（1985）」、「要綱（1993）」、「要綱（2010）」の教育改革方針で示された、幼児教育および民営教育の法律・政策文書における学校の運営者や、実施する教育の性質と理念および発展方針に関する記述を検討し、民営幼稚園の位置づけの変容を明らかにすることを目的とする。本稿で言及した主要な法律・政策文書は次の表1にまとめる。

表1 主要な法律・政策文書

年号	政府の法律・政策文書
1979	「全国托幼工作會議紀要」
1982	「中華人民共和國憲法」
1985	「教育体制改革に関する決定」
1987	「社会力量办学に関する若干暫行規定」、「幼児教育事業領導管理職責分業の明確化に関する請示」
1988	「幼児教育工作の強化に関する意見」
1989	「幼稚園管理条例」
1993	「中国教育改革・發展要綱」
1995	「中華人民共和國教育法」、「企業办幼稚園に関する若干意見」
1997	「社会力量办学条例」、「全国幼児教育事業『九五』發展目標實施意見」
2002	「民營教育促進法」（2002年可決、2003年実施）
2003	「幼児教育改革・發展に関する指導意見」
2010	「国家中长期教育改革・發展計画面要綱（2010～2020）」、「就学前教育發展に関する若干意見」
2015	「中華人民共和國教育法」（2015年改正、2016年実施）
2016	「民營教育促進法」（2016年改正）
2018	「就学前教育深化改革規範發展に関する若干意見」

2 幼児教育の「回復期」と民營教育の「萌芽期」（1978～1992）

「決定（1985）」においては、「9年制義務教育の實施」、「中等教育における職業技術教育の強化」、「高等教育機關の自主的裁量權の拡大」、「国家教育委員會（中央政府の教育行政部門）の設置並びに、教育改革の具体的實施に関する諸權限の地方への委讓」という改革の柱が示された（新保 1986）。基礎教育の發展の責任は中央から地方政府に委ね、「地方政府は国有企業、社会団体および公民個人による学校運営を奨励と指導する」という發展方針を示した。しかし、幼児教育に関しては、「9年制義務教育を實施すると同時に、幼児教育の發展に努力する」という記述があるのみである。この記述からは、幼児教育は必ずしもこの時期の教育改革の重点分野とは位置づけられていないことがわかる。民營教育に関しては明確な記述はないが、まず、教育改革の目的の部分では「国家の教育に対する投資は結局のところ經濟發展の制約の下にあり、…現在の問題はほかでもなく、限られた財力・物力という条件の下で、いかに教育の水準の向上をはかり、社会主義現代化建設の切迫した要請を満足させるか、ということにある。そのため、我々は改革によって各級政府や多数の教師、学生、職員、労働者および社会各方面の積極性をさらにいっそう引き出し、あらゆる方法によって、各部門の潜在力量を發揮した上で、…教育事業を發展させなければならない」と記されている。この記述から、民營教育を發展させる背景には、国家は財政的・物的不足のもとで、教育への投資を拡大し、教育の水準の向上によって国家建設を資する意図があることがうかがえる。また、教育体制改革的保障については「全党、全社会、全人民が教育体制改革に関心と支持を寄せ、教育事業を發展させるよう、働きかけ教育しなければならない。民主党派、人民団体、社会組織、離職・退職幹部、知識人、集團經濟組織、公民個人が、党および政府の方針・政策を遵守して、多種多様な形態と方法によって、積極的かつ自発的に教育を發展させるため尽力するよう奨励する」という記述がある。この時期は、国家は民間に対し積極的に教育事業への参入を促したが、「社会力量」または「民營」については明確な規定や定義はされなかった。

1978年から「決定（1985）」の公表までの幼児教育と民營教育の政策を見ると、1979年に公表された「全国托幼工作會議紀要」では「乳幼児の保育・教育事業は国家や民族の發展に関わる根本的なものである」と位置づけられ、政府はこの事業を「関心・重視すべきであり、積極的に推進する」ことが謳われた。そして、「二

本足で歩く」という公営および民営をとともに発展させる方針が打ち出された。「全国托幼工作会議紀要」では、幼稚園が資金源によって「教育部門が運営する幼稚園」、「各企業・事業機構、政府機関、部隊が運営する幼稚園」、「城鎮民営幼稚園」に分類された。しかし、この時期、「城鎮民営幼稚園」と呼ばれた幼稚園は集団経済組織が運営する幼稚園にも属し、公的資金により運営されており、公営の性格を有している（中国学前教育発展戦略研究課題組 2010）。1982年に可決された「中華人民共和国憲法」は、「国家は集団経済組織、国家企業・事業機構とその他の社会力量が法律の定めるところにより、各種の教育事業をおこすことを奨励する」（第19条）として、初めて「社会力量」を法的に認めた（篠原 2009）。1987年に公表された「社会力量办学に関する若干暫行規定」では、「社会力量」とは、「法人資格をもつ国家企業・事業機構、民主党派、人民団体、集団経済組織、社会团体、学術組織及び国家の批准を経た個人」（第2条）とされ、「国家企業・事業機構、集団経済組織」が「社会力量」に属することを明確にした。「社会力量」が運営する学校が、「国家教育事業の構成要素であり、公営学校を補充するものである」（第3条）と位置付けられ、政府は民営教育を「奨励・支援」という発展方針が示された。そして、「社会力量」による学校運営の主要分野は「各種短期職業・技術教育、職業訓練、小中学校教員研修、基礎教育、社会文化・生活教育、独学受験のための学習塾（クラス）、継続教育のための補習講座」（第5条）とされた。民営教育の発展は非学歴教育から始まったことを明らかにした。

1987年に公表された「幼児教育事業領導管理職責分業の明確化に関する請示」において、幼児教育は「社会主義教育事業の重要な構成要素であり、学校教育の準備段階であり、社会福利事業でもある」ことを明記した。「政府が幼児教育の発展を主導し、地方政府による幼稚園運営のほか、その他の部門、企業・事業機構、集団経済組織、公民個人等の力」が必要であるとされた。また、1988年に公表された「幼児教育工作の強化に関する意見」では、幼稚園の建設は「労働者の後顧の憂いを解決させ、彼らが安心して社会主義建設に参加するために便利な条件を提供する社会福利事業である」と位置付けられた。それに、「国家だけではこの事業を発展することは不可能である」ため、「国家や集団経済組織、公民個人が共同に発展させること」の必要性を主張した。そして、1989年に公表された「幼稚園管理条例」の第5条では、「地方政府各級人民政府は本条例に基づいて幼稚園を設立できる。併せて企業・事業機構や街道委員会・村民委員会および公民個人の幼稚園の設立、あるいは園を支援するための寄付行為などを奨励、支援することができる」とされた。第6条では幼稚園の管理に関して、「地方政府がその責任を負い、級別管理および各関連部門が業務を分担し責任を負うことを原則とする。国家教育委員会（現在は教育部）は全国の幼稚園管理業務を主管する。地方各級人民政府の教育行政部門は、その行政管轄地域内の幼稚園管理業務を主管する」と規定した。

以上の政策を踏まえ、1978年から1992年までの間に教育全般の発展は依然として国家の責任とされ、政府が教育の発展を主導すべきであるという認識が続いた。そして、国家の教育経費の不足を補うため、民営教育が芽生え始めた。民営教育の位置づけは、国家の財政的・物的不足のもとで、公営教育の補充として発展したものであるといえよう。そして、この時期において「社会力量」の範囲は明確にはされていない中、民営は「社会力量」の一部として認識されていた。改革開放政策の初期段階において、効率的な人材育成を重視しているため、民営教育の発展は幼児教育に重点を置いてはいなかった。民営幼稚園の場合、「社会力量」による幼稚園運営を唱えたが、経済制度の移行過程において「公」と「民」の境界線がまだ不明確であり、民営幼稚園と呼ばれる幼稚園も、その設置者や資金源から見れば、公的性格を持っている。この時期、幼稚園の多くは企業・事業機構や集団経済組織など「単位」に設置されており、幼稚園は保護者の就労を保障するための施設と位置づけられていた。このように、民営教育政策は、民営幼稚園の発展にはさほど影響を与えなかった。

3 幼児教育の「社会化」と民営教育の「法制化」（1993～2009）

1990年代には、基礎教育における義務教育の普及は重点的な施策として推進された（国立教育政策研究所 2005）。国民の教育熱が高まり、入学試験の競争が激化された問題に対し、徳育・知育・美育を発展させる「素

質教育」も導入された(袁 2011)。以上の背景を踏まえ、「要綱(1993)」を見ると、幼児教育に関する記述は「基礎教育」の部分で僅かに言及され、「大・中都市では幼児が教育を受けるという需要を基本的に満たし、農村では就学前1年間の教育を積極的に発展させる」(第5条)という記述があるのみである。民営教育に関する記述は「学校運営体制改革」の部分において、「政府の包括的な学校運営のパターンを改変し、しだいに政府による学校運営を主体としつつも、社会共同による学校運営の体制を確立する…基礎教育は政府による学校運営を主体とする」(第16条)という運営体制を示した。そして、「積極的に奨励し、大きく支持し、正確に導き、管理を強化する」(第16条)という民営教育の発展方針を打ち出した。これまでの国家の包括的、全体的な学校運営体制から民間との共同的な学校運営体制への移行を示した(篠原 2009)。

1997年から民営教育が「法制化」段階に入って、「条例(1997)」の公表によって、「社会力量」の範囲が「企業・事業機構、社会団体、その他の社会組織および公民個人が国家財政経費以外の資金を利用し、社会一般に開放する学校・教育機関」(第2条)とされた。また、「社会力量」による学校運営が「社会主義教育事業の構成要素である」と位置づけられ(第3条)、「要綱(1993)」が示された「積極的に奨励し、大きく支持し、正確に導き、管理を強化する」(第4条)という、同じ発展方針を示した。発展の主要分野は「職業教育、成人教育、後期中等教育、就学前教育」とされた(第5条)。それに、営利を目的としてはならないことも規定した(第6条)。幼児教育は民営教育の主要分野となっており、積極的に発展させる方針が掲げられた。

2002年の12月に、民営教育に関する正式な法律である「中華人民共和国民営教育促進法」(以下、「民促法(2002)」)が可決された。「民促法(2002)」では、まず、「社会力量」という呼称が「民営」に変更された。そして、運営者に関する記述が「国家機関以外の社会組織または公民個人」(第2条)に変更されたが、資金源や募集対象は「条例(1997)」と同様であった。第3条では「民営教育事業は公益性事業であり、社会主義教育事業の構成要素である」と位置づけられ、民営教育における「公益性」が強調されてきた。そして、同第3条では、国家は民営教育を「積極的に奨励し、大きく支持し、正確に導き、法に基づき管理する」という方針を示した。第4条では民営学校は「教育の質を保障し、社会主義建設事業の各種人材養成に力を注がなければならない」という役割を示した。「条例(1997)」では「管理を強化する」という表現であったのに対し、「民促法(2002)」では「法に基づき管理する」と変更された。それに、第5条は民営学校が学生の募集、教員の地位など、「民営学校と公営学校は同等の法的地位を所有する」ことを規定した。また、「条例(1997)」の第6条に規定された「営利を目的としてはならない」という規定はなくなった。その代わりに、「民促法(2002)」の第51条では「合理的なりターンが得られる」とされた。その後の営利である民営学校の発展の始まりとなった。

幼児教育に関しては、1995年に「企業弁幼稚園に関する若干意見」が公表され、第1条では「社会力量に頼って幼児教育を発展させる方針を堅持する」という方針が強調された。第2条では「積極的かつ着実に幼児教育の社会化を段階的に推進する」とされた。この時期から、幼稚園の発展は政府が主導する方針から社会に委ねるという方向へ転換された。幼児教育の「社会化」が始まり、幼稚園の民営化が促された。また、1997年に、「全国幼児教育事業『九五』発展目標実施意見」が公表され、「幼児教育は学制の第一段階であり、基礎教育の有機的な構成要素でもある。小学校の入学準備段階として、9年制義務教育を実施する基礎となる。幼児教育の発展は人々の素質の向上と民族(国家)の未来にかかわる大きな問題である」という認識が示された。そして、「幼児教育の発展をその地域の経済・社会発展状況に応じ、および9年制義務教育の普及に適合させること」という方針が示された。このように、幼児教育は、義務教育の普及の実現および小学校への入学準備につながるものと位置づけられた。幼稚園運営体制に関しては、「地方政府の統一的な指導の下、国家、集団経済組織、公民個人が共同に幼稚園を発展する方針を堅持し、…地方政府は、政府部門による幼稚園運営以外に、企業・事業機構、社会団体、街道委員会、郷鎮・村民委員会、公民個人による幼稚園運営、または資金の寄付を積極的に奨励・支援する」という発展方針が示された。2000年代に入ってから、幼児教育は、社会的・経済的効果および人権といった観点から、国際社会においてその重要性が一層注目されるようになってきた(浜野 2021)。中国では、基礎教育における9年制義務教育の普及目標を遂げ、また、国際的潮流を受け入れ、幼

児教育そのものの効果をより重要視するようになった（馮 2016）。2003年に「幼児教育改革・発展に関する指導意見」が公表され、「幼児教育は基礎教育の重要な構成要素であり、幼児教育の発展は子どもの心身の全人的で健全な発展を促進し、義務教育を普及させ、国民全体の素質を高め、小康社会（いくらかゆとりのある社会）を全面的に建設する目標を実現するのに重要な意義を持っている」という幼児教育の位置づけが冒頭に示された。そして、「公営幼稚園をモデル園とし、社会力量による幼稚園運営を幼稚園運営体制の主体とし、公営と民営、正規と非正規教育を組み合わせた発展パターンを形成させる」（第1条）という方針が打ち出された。地方政府の教育行政部門が公営幼稚園をモデル園に発展させる責任があるとされた。「社会力量」による幼稚園運営が主体とされ、運営のモデルを模索することが奨励された。「社会力量」が幼児教育の発展を主導するようになることが見られた。

このように、1993年から2009年までの間に、民営教育の「法制化」段階において、民営教育は公営教育の「補充」としての位置づけから、「社会主義教育事業の構成要素」として認識され、さらに「公益性事業」とみなされるようになった。経済体制改革の深化に伴い、民営教育の発展は市場経済の発展と軌を一にし、民営教育は積極的に推進されるようになった。幼児教育は民営教育の主要分野となっており、民営教育における積極的な発展方針は幼児教育の「社会化」を促し、幼稚園の民営化に法的依拠を提供した。幼児教育政策でも、政府が幼児教育の発展を主導するという方針から「社会力量」を主とした幼稚園運営という発展方針へと転換し、「共同发展」の位置づけが強まった。

教育部は、1994年から正式に民営幼稚園の統計を取り始めた。1994年から2009年までの幼稚園数の変化を見ると（表2）、2004年から民営幼稚園は幼稚園全体の50%以上を占め、持続的に増加する傾向が見られた。一方、集団経済組織が運営する幼稚園は激減し、2000年に比べて2005年には約7割も減少した。幼稚園運営体制が激変したといえよう。また、この時期では、「早期教育」を求めた家庭に対応した「高価園」や農村からの流動人口の子どもへの対応を主とした「無許可園（闇園）」など、民営幼稚園の二極化が進んだ（泉・一見・汐見 2008；中国学前教育発展戦略研究課題組 2010）。したがって、民営教育の「法制化」の発展は、民営幼稚園の増加を促進した一方、必ずしも民営幼稚園の発展に対して規制的な役割を果たしていなかったと考えられる。

表2 1994～2009年幼稚園数の変化（万か所）

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
教育部門	2.1	2.2	2.5	3.1	3.2	3.6	3.5	5.6	5.4	5.2	4.8	2.6	2.7	2.7	2.7	2.7
集団経済組織	11.3	11.5	11.6	10.7	10.0	9.1	8.1					2.4	2.3	2.0	1.8	1.8
その他の部門	2.3	2.3	2.2	2.0	1.9	1.7	1.6	1.1	1.0	0.9	0.8	0.6	0.6	0.5	0.5	0.4
民営	1.8	2.1	2.5	2.5	3.1	3.7	4.4	4.5	4.8	5.6	6.2	6.9	7.5	7.8	8.3	8.9
合計	17.5	18.1	18.8	18.3	18.2	18.1	17.6	11.2	11.2	11.7	11.8	12.5	13.1	13.0	13.3	13.8

* 1994～1996年のデータは唐淑（2019）『学前教育史』人民教育出版社より、1997～2009年のデータは教育部ホームページ「教育統計データ」より。2001～2004年の教育部統計データにおける教育部門と集団経済組織は同じカテゴリーに分類され、民営は「社会力量」として分類された。小数第2位を四捨五入している。

4 「普惠性」民営幼稚園の発展と民営学校の「分類管理」（2010～2020）

「要綱（2010）」においては、「教育の優先発展」、「人材育成の重点化」、「教育体制の改革と刷新」、「教育機会の公平化」、「教育の質の向上」という2020年までの教育改革の事業方針が示された（文部科学省 2011）。幼児教育は第2部の「発展のための任務」第3章「就学前教育」に位置づけられ、初めて独立した章として、改革の戦略目標を示した。第3章では「就学前教育の基本的な普及」（第5条）、「政府の責任の明確化」（第6条）、「農村の就学前教育の重点的発展」（第7条）という3つの要点が示された。民営教育は

主に第3部の「教育体制の改革」第14章「学校運営体制の改革」に位置づけられた。第14章では、「学校運営体制の深化」（第42条）、「民営教育機関への支援強化」（第43条）、「法に基づく民営教育機関の管理」（第44条）という3つの要点が提示された。民営幼稚園に関しては、第6条の「政府の責任の明確化」において、「政府が主導し、社会が関与し、公営および民営教育機関が両立できる運営体制を建設する」ことや、「公営幼稚園を積極的に発展させ、民営幼稚園を強力に支援する」という発展方針が示された。第42条の「学校運営体制の深化」において、「学校の公益性の原則を堅持し、政府が主導し、社会が参画し、多元な運営者による運営、多様な形式の運営、活力に満ちた運営体制を整え、政府による学校運営を主体とし、全社会が積極的に参画し、公営および民営の教育がともに発展する構造をつくる」という方針が示された。また、民営教育は「人民の様々なレベルの多様な教育ニーズを満足させる」（第42条）、「教育事業の発展において重要な成長の見込める分野であるとともに教育改革を促進する重要な力である」（第43条）と位置づけられた。

「意見（2010）」では、幼児教育の位置づけについて、「就学前教育は生涯学習の始まり、国民教育体系の重要な構成要素であり、重要な社会公益事業である」ことが第1条の冒頭に示された。また、「要綱（2010）」が提示した教育における「公平性」の実現という教育改革の重点に従い、「公益性」と「普惠性」が幼児教育の「発展原則」（第1条）となっている。政策として、幼児教育における「公平性」の保障や格差の是正を志向していることが読み取れる。「意見（2010）」の第2条では、「社会力量による幼稚園運営を支援する。社会一般に開放し、保護者の教育費負担が比較的低い普惠性民営幼稚園の発展を積極的に支援する」こと、「民営幼稚園が普惠性教育サービスを提供できるように導き・支援する」こと、といった発展方針を示した。

2018年に「就学前教育深化改革規範発展に関する若干意見」（以下、「意見（2018）」）が公表された。「意見（2018）」の第1条の「指導思想」では「普及・普惠・安全・優質（質の高い）」という幼児教育の発展の方向性を示した。そして、「政府の主導を堅持する。…公益・普惠という基本的な発展方向を貫き、公営および民営幼稚園が両立できる運営体制の建設を徹底し、財政投入を増加し、普惠性就学前教育資源の供給の拡大に力を入れる」や、「改革刷新を堅持する。…社会力量による幼稚園運営を奨励し、規範化し、各方面の参画という積極性を十分に動員する」（第2条）といった「基本原則」を示した。そして、「民営幼稚園が普惠性サービスを提供できるように積極的に支援し、営利である民営幼稚園の発展を規範化し、家庭の多様なニーズを満たす」（第5条）という民営幼稚園の方向性を示した。また、2020年までに、「全国での就学前3年間の総就園率を85%にし、普惠性幼稚園のカバー率を80%にする」という「主要目標」（第3条）、および「公営幼稚園の割合を原則として50%以上にする」（第5条）という幼稚園運営体制に関する目標を設定した。

この時期の民営教育の発展を見ると、「民促法（2002）」が2020年まで3回の改正が行われたが、民営の範囲は「国家機関以外の社会組織および公民個人」という運営者や、「国家財政経費以外の資金を利用する」という資金源、「社会一般に開放する」という募集対象が規定されるようになった。「民促法」での民営の定義を見れば、民営であるかどうかはつまり財政経費の使用など公的性格を有するかどうかに関係なくと考えられる。一方、2016年に改正された「民促法（2016）」によって「営利」と「非営利」という選択が必須となった。それに、その第46条では、政府が民営学校全体に対する奨励措置に加え、「非営利である民営学校に財政的補助、基金による奨励、寄附金による奨励といった支援措置を実施できる」と明記した。つまり、今までの民営学校に対する考え方とは違い、「非営利」を選択した民営学校は財政経費を使用できるようになった。

このように、2010年から2020年までは、教育の機会均等や質の向上が謳われ、教育における「公益性」と「普惠性」を保障するために、政府が教育の発展を主導する必要性が再認識された。幼児教育政策における幼児教育の普及が戦略目標として取り上げられ、「普惠性」幼稚園の増加に重点が置かれた。民営教育における民営教育事業の公益性がより強調され、非営利である民営学校への財政支援が促された。以上を踏まえると、2010年から民営学校は選択する権利を有していることがわかる。というのは、2010年から民営幼稚園が「普惠性」民営幼稚園への参入を自主的に選択できるようになったからである。そして、公益性を前提に、2016年から民営学校が「営利」と「非営利」のどちらかを選択することになった。また、幼児教育政策と民営教育政策によって、「非営利」と「普惠性」の両方が「公益性」に繋がり、財政的支援を受けられるようになった。

2010年以降の民営幼稚園の位置づけに関しては、「共同発展」の下で、基本的に2つの方向性が見られた。一つは、民営教育政策における社会の多様な教育ニーズを満たすという位置付けである。そして、もう一つは幼児教育政策において、幼児教育を普及させる役割を担い、さらに公営幼稚園に準じた「普及・普恵・安全・優質」という教育サービスの提供という位置付けである。しかし、「普恵性」民営幼稚園の発展が幼児教育の普及に成果を上げた一方、2018年から公営幼稚園の割合を50%以上に引き上げるといふ公営幼稚園が主体となる幼稚園運営体制が唱えられた。この政策の方向性から、「公益性」と「普恵性」の担い手はますます公営幼稚園に期待するようになるという政府の認識が窺えた。したがって、2010年から民営幼稚園の位置づけは、公営幼稚園と共に、社会の多様なニーズに対応する一つの「選択」という意味での「共同発展」に位置づけられた。一方、政府が主導すべき「公平性」を保障する教育サービスの供給は民営幼稚園に委ねられた。民営幼稚園は依然として教育経費が不足している状況の中、公営幼稚園の「補充」に位置付けられたと考えられる。

5 まとめ

本稿では、1978年から2020年までの間に出された3つの教育改革方針の記述を検討することで、民営幼稚園の位置付けの変容について以下のことが示された。1978年から1992年までは幼児教育の「回復期」であり、民営教育は「萌芽期」であった。政府は民営教育に対する奨励・支援という発展方針を示したが、民営学校は公営学校の「補充」という位置付けにあった。この時期に民営と呼ばれた幼稚園はまだ公的性質を有し、また、保護者の就労を保障するための存在として「単位」に設置されることが多かった。そのため、民営幼稚園は民営教育の発展の主要な対象ではなかった。1993年から2009年までは、幼児教育が「社会化」を進行しつつ、民営教育が法律の整備によって「法制化」される段階に入った。政府が民営教育に対し、奨励、支持、指導、管理という発展方針を示し、民営および公営を共に発展させる「共同発展」の位置づけを示した。2010年から2020年まで、中国政府は「普恵性」民営幼稚園の発展を推進し、民営学校も「分類管理」の時代に入った。従来の発展方針に加え、「普恵性」民営幼稚園および「非営利」民営学校に対する財政支援を講じ、「共同発展」のあり方がより具体化された。「普恵性」民営幼稚園が、民営教育における教育の質の向上や社会の多様な教育ニーズを満たすという役割に加え、もともとは公営教育が担っていた「公平性」を保障するという役割も有することになった。

【注】

1. 中国では0～6歳の教育は包括的に「学前教育」と呼ばれる。幼稚園は満3歳以上、小学校入学年齢に達するまでの幼児に対する保育および教育を行う幼児教育機関である。本稿でいう「幼児教育」は幼稚園での教育を指す。中国語の法律・政策文書などの引用文の場合はそのままの言葉を使用して説明し、「学前教育」を引用する場合、「就学前教育」と表記する。
2. 本稿でいう「民営」は中国語原語の「民弁」であり、別途説明のない場合、「中華人民共和国民営教育促進法」に規定した「国家教育機関以外の社会組織および個人」を指す。
3. 以上のデータは中国教育部ホームページ「全国教育事業発展統計公報」および教育部統計データより。小数第2位を四捨五入している。

【参考文献】

中国語：

- 鄧小平 (1994) 『鄧小平文選』第2巻 人民出版社
- 丁潤生 (2003) 「從“管理”到“促進”的超越—略談《民弁教育促進法》對《社会力量弁学条例》的若干修正」『黄河科技大学学報告』(3): 42-45.
- 董海軍・劉海雲 (2021) 「中国学前教育政策的範式變遷及轉型發展——基於1949-2020年政策文本的分析」『學習与实践』(8): 125-133.

- 馮曉霞 (2010) 「大力發展普惠性幼兒園是解決入園難入園貴的根本」 『学前教育研究』 (5) : 4-6.
- 馮曉霞 (2016) 『中国教育改革大系(学前教育卷)』 朱永新總主編 湖北教育出版社
- 教育部 (2022) 「砥礪十年路 奮進新征程—黨的十八大以來学前教育改革發展成就」 教育部基礎教育司 2022年4月26日
http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2022/54405/sfcl/202204/t20220426_621796.html (最終閱覽日: 2023年5月24日)
- 劉慶華 (1995) 「試論私立學校的定位和教育立法問題」 『雲南教育學院學報』 (1) : 66-72.
- 劉佔蘭 (2009) 「学前教育必須保持教育性和公益性」 『教育研究』 30 (5) : 31-36.
- 劉焱・鄭孝玲 (2020) 「關於普惠性学前教育公共服務屬性定位的探討」 『教育研究』 (4) : 135-161.
- 唐淑 (2019) 『学前教育史』 人民教育出版社
- 唐淑艷・龔向和 (2019) 「学前教育立法中普惠性民辦幼兒園的性質定位」 『湖南師範大學教育科學學報』 18 (6) : 26-31.
- 王聲平 (2017) 「我國普惠性民辦幼兒園研究的回顧與展望」 『集美大學學報(教育科學版)』 18 (3) : 36-42.
- 魏聰・王海英・林榕・陳紅敏 (2019) 「普惠性民辦幼兒園與非營利性民辦幼兒園的關係辨析及路徑選擇」 『学前教育研究』 (3) : 54-70.
- 袁振國 (2011) 「記錄: 中国教育改革的構想—これからの10年—子どもの生命性と有能性を育てる教育・研究をめざして」 『京都大学大学院教育学研究科教育実践コラボレーション・センター』 中間報告書 (2010年度) : 135-161. https://repository.kulib.kyoto-u.ac.jp/dspace/bitstream/2433/179629/1/cciep_2010_135.pdf (最終閱覽日: 2023年3月26日)
- 余中根 (2019) 「《民辦教育促進法實施條例》修訂的動因、重心及立法建議—兼評《民辦教育促進法實施條例(修訂草案)(送審稿)》」 『信陽師範學院學報(哲學社會科學版)』 39 (1) : 68-72.
- 左衛民・田承春 (1996) 「民辦學校的幾個法制問題探析」 『四川師範大學學報(社會科學版)』 (2) : 37-41.
- 中国学前教育發展戰略研究課題組 (2010) 『中国学前教育發展戰略研究』 教育科學出版社
- 朱莉雅 (2021) 「普惠性民辦園的發展邏輯: 過渡模式還是長期目標」 『中国教育學刊』 (8) : 50-55.

日本語:

- 荒木武司 (1991) 「中国における「小共同体」企業と「単位体制」社会再論」 『社会主義経済学会会報』 (28) : 28-32.
- 日暮トモ子 (2016) 「中国における教育政策の展開とその研究動向」 『日本教育政策学会年報』 23 : 190-197.
- 浜野隆 (2012) 「教育の社会化」 『比較教育学事典』 日本比較教育学会編 東信堂
- 浜野隆 (2021) 「幼児教育・保育の国際的動向」 『比較教育学研究』 (63) : 2-17.
- 泉千勢・一見真理子・汐見稔幸 (2008) 『世界の幼児教育・保育改革と学力』 明石書店
- 国立教育政策研究所 (2005) 『21世紀初頭における中国の教育政策: 動向と分析』 国立教育政策研究所国際研究・協力部
<https://core.ac.uk/download/229314701.pdf> (最終閱覽日: 2023年3月26日)
- 木山徹哉・寺川直樹・中山智哉・渡邊望 (2021) 「中国の都市に流入する子どもの就学前教育保障—公共サービス及び私立幼稚園の位置づけをめぐる—」 『こども学研究』 (3) : 81-101.
- 牧野篤 (2006) 『中国変動社会の教育: 流動化する個人と市場主義への対応』 勁草書房
- 文部科学省 (2011) 『中国国家中長期教育改革・発展計画綱要(2010~2020年)』 文部科学省生涯学習政策局調査企画課 [編] (教育調査 / 文部省編 第142集)
- 西山佐代子 (2005) 『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』 北海学園大学 (博士論文)
- 南部広孝・桑原綾 (2017) 「文革後中国における幼稚園教育の変容—「幼稚園工作規程」を手がかりに—」 『京都大学大学院教育学研究科紀要』 63 : 465-488.
- 新保敦子 (1986) 「教育体制改革に関する中国共産党中央委員会の決定」 (訳) 『中国研究月報』 (456) : 21-32.
- 篠原清昭 (2009) 『中国における教育の市場化: 学校民営化の実態』 ミネルヴァ書房
- 八尾坂修・呂文妙 (2003) 「社会主義中国における私立学校の復興—特質と社会的認識について—」 『教育実践総合センター研究紀要』 12 : 99-107.