

《論説》

# 中国の幼稚園経営体制改革

西 山 佐 代 子

## 目 次

はじめに

### I 幼稚園経営体制改革

1. 幼稚園経営体制改革の概要
2. 改革のための主要な「通達」「条例」

### II 幼稚園経営体制改革に関する諸見解

1. 需給バランスからみた教育事業民営化の必要性
2. 幼稚園現場調査結果分析から
  - 1) 企業経営園は園経営自主権の確立により積極的な幼稚園経営を
  - 2) 政府部門，教育部門経営園民営化への批判

### III 幼稚園経営体制改革の現状と課題

おわりに

## はじめに

現在、中国では幼稚園経営体制改革（以下「幼稚園体制改革」あるいは「改革」と略称）が進められている。計画経済体制下において形成された国営・公営形態のみの単線的な幼稚園経営方式、低廉な受益者負担で保育教育を行なうスタイルは、大きく改革を迫られ、転換されつつある。

1980年代、個人経営が認可され、民営形態の幼稚園が出現した。また市場経済が深化した1990年代には、社会主義市場経済時代に適応する教育環境のあり方が模索された。1993年に国務院から出された「中国教育改革と発展に関する綱要」において、教育機関は、今後可能な限り経営方式を多元化すること、社会各方面から資金を調達することが、明確に示された。さらに第3回全国教育工作（業務）会議で、「教育は先導性、全面性、戦略性をもった基礎産業である」と確認されたことから、1999年以降、全国的に幼稚園体制改革が促進された。一方、国有企業改革、社会保障制度改革が進み、国有企業・事業等「単位」が提供していた福利サービスとしての幼稚園経営もまた、企業との分離が進められた。

これら幼稚園体制改革の進展には温度差があり、従来からある形態と混然としながら、民立民営幼稚園の急増をはじめ、公立民営、また公立公営であっても財源は受益者応益負担制、独立採算制をとる等、幼稚園経営現場に急激な変化をもたらしている。その是非については専門家が異なった角度から評価を行なっている。

本稿では、幼稚園体制改革に焦点をあて、教育関係文献と中国研究者の実態調査分析資料によ

り、改革の実状と課題を明らかにしたい。構成としては、幼児園体制改革の概要や制度を第1章でまとめ、第2章で、改革に関する幼児園実態調査分析を含めた中国研究者の賛否両論の論文をとりあげる。第3章では全体を通しての幼児園体制改革の現状と課題に対して若干の考察を加え、今後の動向にふれたい。

## I 幼児園経営体制改革

改革は民営幼児園の認可等1980年代から徐々に進められてきた。しかし、実質的な展開をみるのは1990年代に入ってからであり、特に1990年代後半には、国家の一連の「意見」「通達」「条例」等や、国家の基本方針に沿って各級地方政府が策定した「条例」等に基づき、全国的にかつ急速に実施されている。

### 1. 幼児園経営体制改革の概要

#### 1) 背景

2001年現在、中国の0-6歳児童は約1.3億人で世界同年齢児童数の約1/5に達した。この膨大な数の児童に対して、いかにして就学前保育教育を行なうかが問われている(2003年5月13日付『中国教育報』で発表された「2002年全国教育事業発展統計公報」によると、幼児園在園児数は、約2,036万人で、3-6歳児童の全国平均就園率は約40%である)。

計画経済下で、長期にわたって形成されてきた従来の幼児園経営体制は、1978年以後、20数年にわたって展開されてきた改革・開放政策の中で、社会経済の発展とともに、供給側、需要側双方にとって、十分満足できるものではなくなってきている。

2001年の「全国幼児教育工作座談会」の席上、当時の教育部副部長(日本の文部科学省副大臣級)王湛は、幼児教育事業の現状に対して次のように述べている。「わが国の幼児教育事業は、人々が児童に良好な教育を受けさせたいという願いと、経済社会の発展と国民資質の向上に対する要求に十分適応していない。幼児教育事業管理体制と経済体制改革もまた相互に適応していない。異なった地域間、都市と農村の間には発展の不均衡があり、この是正のためには幼児教育の質、教師陣の資質をさらに向上しなければならない。これらの問題を解決し、積極的に発展を進めなければならない。」<sup>(1)</sup>

従前より、幼児園は学校教育制度では義務教育の外に位置づけられ、義務教育の充実や高等教育の重視政策等の陰で、脆弱な立場に置かれてきた。早期教育に対する認識が深まりつつある現在においても、幼児教育に対する国家財政支出水準は低位に置かれている<sup>(2)</sup>。

財政性教育費支出によって運営される政府系教育部門経営の幼児園と共に、幼児園経営を支えてきたのは、「社会力量办園」(社会各方面の力による園経営)といわれる国有企業・事業・工場等「単位」経営園(最終的には国家福利費等支出)、街道(あるいは村民)委員会経営園(施設等は公共のものを利用するが、公的財政支援はない)、近年加わった民営園等である。これらを政府系、社会力量系の「二本足で歩く」と称して政府は推進してきた<sup>(3)</sup>。

しかし現在、中国社会全体で行なわれている政府機構改革をはじめ国有企業改革、社会保障制度改革、教育改革等一連の改革の影響が、幼児園経営体制にも押し寄せている。政府系園、社会力量系園すべてを対象として、その経営形態、経費財源構造等の抜本的改革が迫られている。

## 2) 実施内容

幼稚園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応し、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<sup>(4)</sup>。

- 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) 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

## 2. 改革のための主要な「通達」「条例」

上述の実施項目は、具体的には①企業等「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、社会一般への園開放（社会化）、②社会各方面の力の結集すなわち園経営参加者、出資者を募ると同時に、社区（地域）の園経営への積極性を引き出す、また社会力量系園の地位を高める、③政府系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。ここでは次の2つの「通達」「条例」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、民生部、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」<sup>(5)</sup>（1995年）。要約すると以下のようである。

- (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幼稚園もまた、過渡期的原則により、政府の統括下に置き、社区（地域）経営或いは団体・個人経営に任せる。
- (3)・各級政府及び教育行政部門は、企業経営の園に対して、業務指導を強化し、園長及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。旧区を改造し、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、立退部門と引受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及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、民生、衛生、計画等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。

2) 「社会力量办学（社会各方面の力による学校経営）条例」<sup>(6)</sup>（1997年）。抜粋を示せば次のよ

うである。

### 第 1 章 総則

第 1 条 社会力量による学校経営を奨励し、学校経営者、学校及びその他の機関、教師及びその他の職員、受教育者の合法権益を擁護し、社会力量による学校経営事業の健全な発展を促進するために、本条例を制定する。

第 2 条 企業事業組織、社会团体及びその他の社会組織と公民個人が非国家財政性教育経費を利用して、社会に向けて学校及びその他の教育機関（以下教育機関と称す）を設立経営する活動に本条例を適用する。

第 3 条 社会力量による学校経営事業は、社会主義教育事業の組成部分である。各級人民政府は社会力量による学校経営業務の指導を強化し、社会力量による学校経営事業を国民経済及び社会発展計画に入れなければならない。

第 4 条 国家は社会力量による学校経営を積極的に奨励し、おおいに支持し、正確に指導し、管理を強化する方針を実施する。

第 5 条 社会力量は職業教育、成人教育、高級中等教育及び学前教育を実施する教育機関を設立することを、重点としなければならない。—後略

第 6 条 社会力量が設立した教育機関は、営利を目的としてはならない。

第 8 条 国家は社会力量が設立した教育機関の合法権益を保障する。

社会力量が設立した教育機関は法に基づき、学校経営自主権を享有する。

第 10 条 社会力量が設立した教育機関及びその教師と学生は、法に基づき国家が設立した教育機関及びその教師と学生と平等の法律地位を享有する。

### 第 2 章 教育機関の設立

第 13 条 教育機関経営を申請する単位は、法人資格を備えていなければならない。—後略

第 15 条 学歴教育及び文化補習、学前教育、独学試験の学習支援を実施する教育機関の設立は、県級以上の人民政府教育行政部門が国家規定の審査認定権限に基づいて審査認可する。—後略

以上の国家統一の「通達」や「条例」等の下で、各級地方政府は、その地域の実態に即した幼稚園体制改革に関する条例等を定め、実施している。

## II 幼稚園経営体制改革に関する諸見解

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。

### 1. 需給バランスからみた教育事業民営化の必要性—楊曉霞<sup>7)</sup>の見解

中国では、幼稚園は就学前教育機関として、学校教育制度の一環に位置づけられている。楊曉霞は、計画経済下において形成された教育機会の需要供給の矛盾から、それ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。

楊は、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、政府が各級各級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、供給が需要を決定し、これによって教育機会の需給矛盾は明らかに突出することはなかった。しかし、市場経済体制が促進されるに従って、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、計画経済体制下の配套（組み合わせ、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要供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の下では、教育経費出所源のルートは単一で、教育費投入は非常に不足し、学校（幼稚園）間の必要な競争も欠如し、運営効率は低下する。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非常に限定され、当然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、我が国の教育機会需給矛盾の解決に、以下の優れた面を備えている。

#### (1) 教育事業民営化（以下教育民営化と略称する）の実施は、教育経費出所源を拡大し、教育機会供給量を増す

近年、経済は良好な発展速度を保ってきた。但し発展の起点が低く、人口圧力による負担は重い。加えて経済転型期であり、財政収入の国内生産比は1978年の35.8%から1998年には約12%に下降し、公共事業に対する財政支援の全体的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、企業等、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指している。また公的教育機関が行なう管理に対して、市場原理と規制を適用することを指している。現在どのような種類の形態・形式であろうとも、すべて教育経費の出所源ルートを切り開き、教育費への投入を増加させている。

#### (2) 教育民営化の実施は、学校経営管理効率を高め、教育機会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個の欠陥のある機関である。政策決定者は、不完全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、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乱用があり、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級の学校経営に対する独占により、機構が大きくなり、運営がうまくいかず、制度は硬直化し、官僚主義等の問題に陥っている。教育民営化の実施は、学校経営管理効率を高め、教育や教育機会の供給内容を改善させる。

(3) 教育民営化は、教育の多元的発展を助け、教育機会供給の多様化要求に対して人々を満足させる

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、しかも単一の類型は人々に殆んど選択の余地をもたせない。その上提供される教育機会と実際の需要は、かなり食い違っている。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、たとえ教育機会の類型を増加したとしても、すべての人々を満足させることはむずかしい。また実行も伴わない。これは独断体制固有の決定的な欠陥であり、教育民営化の実施のみがこの欠陥を補うことができる。

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。たとえば我が国の教育民営化の過程では、伝統的な意味での公立学校と私立学校を除き、公立民営、民立公営、公私合営等、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化にむかわせ、学校が個人とその家庭の教育機会の需要に適應するための、弾力性をもたらす。

この一連の変革は、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への需要を満足させる。

(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が教育を受けることは、選択できない行為である。ただし非義務教育段階では、教育を受けるか否か、どのような種類の教育を受けるかは、個人の選択行為であり、政府や他人はもちろん干渉する権利はない。

一般的にあって、個人の特定の教育機会需要に対する要素は、個人的条件、家庭の経済的条件、教育への期待値等を包括する。教育は個人の生存と発展に重要であることは言うまでもないが、可能ならば、さらに多くの人々が、より高い質の教育を受けることができることが望ましい。しかも、この競争が激烈な社会では、往々にして、特定の教育機会要求の満足に対しては、一定のコストを支払うことを保護者は回避しない。

3) 教育民営化に関する幾つかの誤った認識

教育の民営化は新中国では新しい事柄に属するので、非常に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、教育の民営化の実施は教育を市場に渡すことであると捉え、必然的に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、教育民営化の実施は、個人の支払い能力が教育機会の需要において中間的役割を形成し、一部の人が経済条件によって制限され、しかもある種の特定の教育機会の獲得ができないことを引き起こす。ただしこれは、教育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。

まず教育の民営化は、教育領域に市場規制を引き入れるが、教育を完全に市場に渡すわけではなく、個人の支払い能力が教育機会の需要供給を決定する一つの要素とされるにすぎない。教育機会は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

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（例えば奨学金制度の設定等）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、「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」という法律規定に違反する

教育民営化の実施に「営利」問題は避けて通れない。一面では、少数の人が営利目的のために学校を経営し、それによって暴利をむさぼる機会を与えた。しかし、ある学者が次のように指摘しているように、「競争方式をもって教育機会を提供する。利潤のみの追求は認めず、コストの節約と相応の回報率（一定の割合の利益率）を向上させ、教育業務に対する積極性を呼び起こす」ことが重要である。

例えばアメリカでは、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、豊富な基金や慈善組織が大量に存在している。しかしながら我が国では明らかにこの種の資源の優位性はない。国情から出発するのみであり、民営の学校経営者に、一定の投資に対する利益回収獲得を許可し、それによって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」とはまた区別がある。その種の目前の功利を求めると急であることや、教育の特殊性の軽視、金儲け第一主義の行為は断固として制止すべきである。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（ある学者の建議では国債利率を超えない利益率）を獲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、政府に対して学校に対する元来の「優越管理」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。

いつの頃からか、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ある。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対して干渉せず、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軽視政策である。関連部門はややもすれば種々の口実で、民営学校に対して不必要な査察を行ない、その正常な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行ない、教育民営化を促進すべきである。

以上が楊による教育民営化支持の論旨である。

## 2. 幼稚園現場調査結果分析から

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、民営化を促進すべきであるとする楊曉霞の主張をみてきた。本節では、企業経営幼稚園訪問聞き取り調査を行なった張燕<sup>(8)</sup>、同じく政府系幼稚園の調査を行なった彭云<sup>(9)</sup>の論文をみていきたい。

### 1) 企業経営園は園経営自主権の確立により積極的な幼稚園経営を

1997年春、張燕は北京市教育委員会による企業経営幼稚園(24ヶ所)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及び直面する問題を対象としている。張燕は、企業経営園改革の状況及びそこから引き出された認識を分析し、次のように報告している。

#### (1) 企業経営幼稚園の現在の発展状況及びその直面する実際問題

調査した企業経営幼稚園の改革は一定ではなく、大きく2種類の状況がみられた。

㉑ 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

㉒ 企業が経営の一部を請け負っている場合

- ・経営はすべて園が責任を負っているが、名義上は企業経営幼稚園
- ・企業は年毎に経費投入を減少し、園が請け負う方向に向かっており、一定の自主権(例えば人事権等)が園にある

調査状況から、各幼稚園は改革の進捗は異なっているが、以下の幾つかの共通性、一般性を備えた問題が存在することがわかった。

#### ① 園の発展は国家或いは地方政府部門の政策の制約を受けている。

園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、徴収費基準は依然として計画経済下の福利性低水準が続いている。たとえば保育教育費は、本単位職員の子女は毎月90円で、父母は単位から40元×2人分保証され、個人が負担するのは10元である。園は単位外から他の単位職員幼児を募集し、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、本単位職員と同様に低水準である。さらに、本単位職員の子女を他の企業の幼稚園或いは社会幼稚園(社区経営等)に入れる場合は、代行費用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、個人の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、企業の負担が過重となることは疑いない。現在、国有企業はまさに経営転換期であり、企業合理化を進めなければならない。社会的サービス機能を請け負うことは不可能である。依然として徴収費基準が政策で制約されるならば、必然的に企業経営を束縛し、園を維持することが困難になる。

#### ② 主経営部門は依然として園の発展に注意を注いでおり、園経営権を放棄しておらず、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関係が継続している。人事、財政、決定権等すべて企業行政部門が主となって行っており、園の自主権、自己管理の権利はない。企業が管理を一手に引き受けるために、園は質の効益の向上を考慮する必要がない。しかし、そのことが園の手足を束縛することにもなっている。



収益のよい企業にとって、園への投入は微々たるものに過ぎない。例えばパソコンなどハード設備はますます増設されているが、それらを使いこなすのは大変むずかしく、資源の浪費につながりかねない。また、幾つかの園舎は、主経営部門の数十万から百万元を超える経費投入で、収託規模が拡大した。ただし現在利用されているのは半分に過ぎず、設備が使用されないまま放置されている。そのような状況でも教職員の賃金は、生産労働者と同等で公平に支給されている。

同時に、部門所有制の下で、幼児教育事業の発展はそれぞれが行なっており、全体的な協調が欠けている。例えば某園が所在する同じ条街の200メートル内に、某園を含めて3ヶ所の条件のよい企業あるいは部門の幼稚園があり、建設が重複しているなどの実態がある。

③ 園自体には危機感があるが、改革への動因が不足し現状に甘んじている。

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がなく、「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、余剰人員、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られた。たとえば某園は180名のみの幼児に対して教職員は53人で、毎年企業が投下する人権費(賃金、奨励金等)は約60-70万元、単純計算で園児1人平均年4,500元のコストがかかっている。国有企業は高コストの教育を創出し、国情とは全く合致しない状況である。ある園ではすでに収託児童の不足で、園舎が使用されず空いているという問題が現実となっているが、教職員に収託児童数を拡大するなどの積極性、進取性は殆どみられない。

(2) 調査から導き出された認識一意識の転換が必要である。

張燕は、幼稚園経営体制改革のためには、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依然として狭い。幼稚園を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、企業園経営は閉ざされてしまうに違いない。

幼稚園に対する企業の管理もまた、経費を投入することが主であり、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。長期にわたった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到るべきである。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。社会力量や非指令性部門は、政府部門と同じではなく個人と集団が作っていくものである。

たとえば計画経済体制下(国家行政が命令し、各部門が責任を負うことを求める)では、幼稚園関連は各部門が引き受け、単純な福利事業として入託問題は解決した。当時の歴史的条件(低収入、国力薄弱、大量の労働力需要)下では可能であり、必要でもあった。また果たすべき重要な役割を發揮した。ただ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背景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出すことができる。

### (3) 改革の全体構想の確立

調査からいくつかの問題点を見出すことができる。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。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、サービス対象等の方面をよく研究し、企業園の発展のルートや活路を模索しなければならない。

#### ㊦ 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。当面実施されている福利的な低い徴収費は、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る。

現在、必要がさし迫っているのは、適切な徴収費政策案の立案である。本来幼児教育事業は、国家、部門、集団、個人が共同で責任を担うことが原則である。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する。主経営者の投資と受益者の支出を相互結合する方式を採用し、合理的な徴収費基準を制定する。

受益者の収入水準と負担能力に基づいて、「受益する者が負担する者」という享受と負担を結合し、適切な個人の教育投入負担比重を漸次拡大していく。また主経営者に対して徴収率アップの奨励政策をとる。「投資する者が受益する者」である。指導的な徴収費基準を確立し、合理的流動性を認める。独立採算制をとり主経営者に一定の経済収益を獲得させる。しかも損をさせない経営をさせる。

企業はもともとある教育投入、たとえば園舎、設備等を今後も教育に用いることができ、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対しては、代行費用或いは園建設費を徴収し、園の良好な運営と園の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の効益に基づいて、ふさわしい報酬或いは利益を取得する。

#### ㊦ 関係調整、自発的適応

企業経営園の改革発展は、正しい指導の下で、次の幾つかの方面をよく処理しなければならない。

① まず園と企業の関係である。企業園発展の前段階は、企業と福利サービスの分離に向かうことであり、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。目下、経済体制転換の過渡期にあり、二者間の関係を調整しなければならない。「いかに管理するか」の研究をしなければならない。育児は永遠の課題であり、広範な社会の支持を得なければならない。企業はどのような形式で学前教育を支援するかを探求しなければならない。園は社会に

向けて自立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方式をとることができる。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。例えば、園舎設備の利用、必要人員の提供等である。企業は管理業務を放棄し、園を相対的に独立した学校経営機関とすべきである。

② 幼稚園を教育性、社会サービス性事業とし、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理解する。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さがす。

③ 園体制改革は系統だてた一連の工程をなしている。社会各方面の要素及び企業や園のみの改革だけではなく、広範な社区(地域)学前教育方面からも問題を追求しなければならない。地域の社会サービス体系の確立を考慮に加える。街道弁事所は政府の地域の代行機関である。基層政府は総合的管理で、全体の協調と資源の組織等の役割を発揮しなければならない。社区すなわち街道では、社会全体の協調機関あるいは仲介組織—社区学前教育委員会を樹立する。

一方面では、各種各類園と、社会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需要の状況を把握する：3歳以下児童の入託、散在している児童の教育、家政サービス及びその他の需要、情報提供サービス、地域外での幼児教育の増加、社会生活状況の変化、以上から二者の連携と疎通を密接にする。

同時に、地域内の幼児教育発展構造、規模、形式等全体の企画を作り、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さける。

また、地域内の園の連携を促進し協力して共に進む。社区学前教育機関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。

他には、地域内の幼稚園の教育力を利用して、保護者学校を運営したり、地域内住民の教化宣伝等を行なう。比較的良好に実践している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教育経営を可能にして、社会の要求を比較的満足させ、同時に園自身もまた発展できる。

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。これはまさに園経営体制改革と園内部管理体制改革の結合であり、園長目標責任制等の実施をもたらす。主経営者即ち企業単位と園双方の職務責任権限の上に、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体制管理改革を行なう。厳格に管理し、内部の積極性を呼び起し、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1つの重要な問題は、みんなが積極的に園を創っていける園長を選ぶことである。選挙、

選抜、推薦及び自薦結合方式をとり、信頼に足る園長を選出することである。企業園の現在の園長資質は、一般的に比較的低いが、広範囲に社会から招聘できるようにする。また試験等によって招請する。招請者は経営権購入方法により、法に基づいて園を経営する。

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、党支部職代会の審議体制と民主的監督規制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し注意する。これによって園への責任の集注を強化し、規範化し、園を健全に発展させることが可能になる。

以上が張燕の分析結果である。

## 2) 政府部門、教育部門経営園の民営化への批判

教育機会の需給関係の抜本的改革推進の立場から、民営化を促進すべきであると主張する楊曉霞。また前節では、企業や国家の庇護（同時に束縛）を受けてきた企業等「単位」経営園から脱皮して、経営自主権を獲得した（あるいはその途中にある）幼稚園を分析し、この政府方針を是認しつつも、さらにいくつかの改革によって、一層自主的で活力と緊張感をもった園経営を実現すべきであるとする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年江蘇南通地区幼稚園を対象に行なった幼稚園訪問聞き取り調査結果分析から、改革に対して批判的な立場に立つ彭雲の主張をみていきたい<sup>(9)</sup>。

彭雲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、各県や市は前後して次々と幼稚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雲は以下の4つに集約している。

第1に、教職員の困惑と緊張である。多くの園長や教師が改革以後、自分の今後の見通しに対して極度な焦りや不安感を抱いている。

第2に、国家資産の流出である。この方面では2種類の状況が見られる。1つは幼稚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。今1つは、政府が売却で得た幼稚園の資産を、義務教育費の補填に使用したり、或いは社会から貸借している資金の償還に充てる等、幼稚園事業以外の目的に使用していることである。

第3に、幼児教育専門教師の流出である。幾つかの県や区では改革後、専門教師、とりわけ公立（办）教師が離職し、大半が小学校教師に転職した。この種の影響は在職幼稚園教師に限らず、幼児教育専門職を目指す学生にまで影響を及ぼしている。幼児教育専門教師が一段と不足していく状況が懸念される。

第4に、認可を受けていない園経営の大量出現である。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、自分の家で個人で教室を開く者が増加している。多くの場合、開設した教室環境の条件は簡素であり、保育が主で教育は殆ど行なわれていない。また登記登録手続きをせず、幼稚園経営許可証の交付も受けていない。これら無認可経営の代課教師の他に、公立の教師が、単独或いは共同で園経営を行なっている実態がある。

これらの問題状況を踏まえて、彭雲は、当面の改革状況、改革後の幼稚園の変化、これらの変化が幼児の成長と事業の発展にどのような影響をもたらしているか等を調査した。政府部門、教育部門の園を対象として改革形態を4種類に分け、それぞれ3ヶ所ずつ計12ヶ所の幼稚園を抽

出し、訪問聞き取り調査を行なっている。

## 1. 調査結果

### 1) 幼稚園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反応

① 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、政府の一定の収入が増加する。したがって、改革では「能售不股、能股不包、能包不租」(売却できれば株式会社にしない、株式会社にできれば請負制にしない、請負制にできれば貸し出しをしない)という原則が必要である。

② 教育事業経営は大衆の支持の下にあり、政府は責任を果たさなければならない。改革では簡単に競売にかけたり売却したりするような形式をとるべきではない。協同出資(または株式会社)制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し、政府の支配的な役割を弱めることもない。

③ 改革の動因は、市場経済政策背景下での教育体制改革の深化であり、目的は市場経済に適応する幼稚園経営体制と管理規制の確立である。したがって、改革は必然的な趨勢であり、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、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々が、「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、政府は責任を逃れるだけであると考えている。しかしながら教育は公益事業であり、企業や工場と同じではなく、政府はその責任ある立場を逃れることはできない。また現在の幼稚園は完全に政府負担ではなく、各級地方政府と社会の支持の下で、すでに市場法則による運営を開始しており、独立採算体制を整えつつある。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、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、市場経済体制に適応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呼び起こすことにあり、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、政府が何のために改革をするのかよく理解してはいない。ただ改革は拒否することが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だ幼稚園が売却という形で他の経営体にわた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、感情的にも認められない。また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などから、すでに小学校教師等に転職している。転職をしていない者も、今後待遇が不合理な場合、個人園を経営するか或いは転業することなどを考えている人が多いという。

表II-1 多種類型の改制形式

改制形式		主要特徴			数量割合
		経費	園舎	教師	
財産権 不変	公有民営	(1)差額制当金(国家は正規の教師の賃金を支給。その他の経費は自取自支) (2)全部自取自支	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)国家が出資している場合は園舎は通常国家が提供 (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	個人自取自支	個人所有	全部自聘	多数

出典) 彭云著「江蘇南通地区幼稚園弁学体制改革調査の結果与分析」『学前教育研究』2002年 No.5, 所収

以前から賃金・福利待遇が低かった代課教師の反応は小さい。彼女らの説明では、いずれにせよ誰の所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年に発表した。「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めざし, 市場化戦略を実施する。幼稚園経営体制を改革し, 社会主義市場経済の要求に適応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, 南通地区では南通市区と海安県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, 市の政府経営幼稚園はすでに基本的な改制(現代的企業形態への制度改革)を完成している。改制では個人購入が絶対的な優勢を占めており, 協同出資(あるいは株式会社)と賃借請負がその後に続き, 公有民営は少数にとどまっている(表II-1)。

啓東市の例では, 全市内に幼稚園が71ヶ所あり(村立は除外), その中で政府部門経営が36ヶ所, 社会団体経営が22ヶ所, 個人経営が13ヶ所である。1999年から改革が実施され, 2001年4月までに郷鎮(町村)1級の31ヶ所の政府経営の幼稚園はすべて個人購入方式に改制された。残る県, 市の5ヶ所の政府部門経営園は, 2001年夏休み(中国は9月新入園)には全部改制されることになっている。

## 3) 幼稚園体制改革後出現した変化

### (1) 投資状況

調査した12ヶ所の改革された幼稚園の中で, 4ヶ所は一定の建築設備への再投資を行っていた。そのうち投資額が比較的大きい幼稚園は2ヶ所あった。この種の幼稚園の多くは, 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, 海門等経済発達地域の県, 市に分布している。残りの8ヶ所の幼稚園は, 幾つかの教学必需品, 例えば紙や教材, チョーク等の購入, 或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

半数の幼稚園は、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稚園では、一般的に「増効」方式を採用し、教師数が相対的に不変の下で、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稚園では「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。この種の幼稚園は今日非常によく見かける。この結果、教師はすべての仕事の量が増加し、1日中園長や管理職の指示で、忙しい。

## (3) 保育教育状況

調査は明らかに、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。保護者のうち少数が保育教育の質が変化したことを感じていた。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、子供の遊ぶ量が減少し、毎日書くことが活動となっている。また十分食べていないようであるといった意見があった。しかし多数の保護者は、改革後の幼稚園の変化に対して何も感じていなかった。

教師の反応には非常に大きい開きがあった。12ヶ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た。7人が明らかに低下したと答えた。その内容は以下のいくつか集中していた。

第1に幼児給食のピンハネである。幾人かの教師は次のように報告している。園長(経営者)は幼児の給食の食材を購入する際、安い材料を選んで購入する。冬瓜、地瓜、竹の子、じゃがいも等が幼稚園の日常の食事となり、子供はみな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以前と同様であるが、ただし料理にあしらう野菜類が多く、主菜が少なくなった。例えば以前は牛肉はるさめは20斤の牛肉を用いたが、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人の子供に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、遊び時間を削って、早期教育を行なっている。1つの郷(村)中心幼稚園では、教師に遊び時間を削って古詩を一種完成させる教育を要求していた。子供もまた唱歌や童謡を口ずさんだり故事を学ぶことはなく、毎日字を書き、ピンイン(中国語発音のローマ字表記)を学んでいる。

第3に、保護を重視し、積極的な活動を軽視す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方法を講じて、この種の圧力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、自分のクラス(班)の幼児の一切の安全責任を負うことを承諾させる。その結果、教師は活動展開時、心配が先にたち、幼児の戶外活動を積極的に実施できない。

この他、非常に多くの教師が、幼稚園の教育科学研究が基本的に停滞していることを報告している。それは、園児募集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

改革以後、幼稚園の内部管理に変化が生じている。殆どの教師が、園長の管理が以前と比較して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、

職位責任制、賞罰審査制、成績効率賃金制等である。これらの改革をめぐって、幼稚園は各種の規約制度を確立し、職位任務書を発行し、職位職責試験を行ない、教職員の賃金格差を拡大した。多くの園が、改革後、財産賠償制、経費引受制、安全責任制を実施した。大半の教師が現在の業務責任の重さ、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、多くの教師が、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。例えば1課程の準備を怠ると罰金160元、1人の幼児が完全に卵を食べられないと罰金40元等が教師に課せられる。長期の監視、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増設された。主として次の通りである。

- ① 低年齢児童業務—改革後、多くの幼稚園で、小小班（3歳以下）を増設した。
- ② 業務時間の延長—保護者の便宜を図るため、幼稚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。ある幼稚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、幼稚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。ただし憂慮されるのは、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抽出調査を行なった結果によると、14輛中9輛に不備な点があった。
- ④ 特殊業務—特殊な需要のある保護者、幼児、幼稚園に対して、可能な業務を提供する。たとえばいくつかの郷鎮（町村）の幼児に代理で昼食を与えたり、外で仕事をしている父母に代わって、汚れた子供を洗ってやったり、虚弱児童の食事の世話、病児の看護をするなどである。

#### (6) 地域活動（社区活動）

改革以後、幼稚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 保護者業務の展開—多くの幼稚園では保護者に対するサービス業務を日常の業務に組み込んだ。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、保護者の参観や子供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、家庭教育園の設園等、多種形式の保護者向け育児知識の普及、育児方法の紹介等を行なっている。
- ② 広告、宣伝を行なう—改革後、幼稚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、ダイレクトメール等である。
- ③ 展示活動—多くの幼稚園では、居住地域の祝日、休日、開学日等を利用して、園外で各種地域活動を展開するようになった。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、幼稚園の社会的影響を拡大し、幼稚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。

### 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

改革以後、個人を幼稚園経営主体とし、民営幼稚園を増加させた。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稚園の投資主体は主として政府と集団（集団）であった。改革後、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。教師が園に出資したり、個人が資本を借りて園を経営したり、企業家が園経営に投資したり、多方面の力を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呼び起こした

改革によって、園経営者の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、資源配置、内部管理、効率と利益面での一連の変革をもたらした。園長、教職員の危機感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、法律と結びついた構造を確立し、園の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、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、さらに給食のピンハネ、園児数に対する教師数の割合の低下、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 教師陣の質の低下

改革後の幼稚園、とりわけ個人購入幼稚園の幼児専門教師の流出は、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、以前から在職している公立教師を任用しなければならないことを規定した。しかし、契約は1年であり、1年後はその教師の身上調書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、任用される公立教師には従来の待遇を実施しなければならないとされている。しかし、実際の状況は不完全で

あり、待遇が低下する教師は不満を抱き、離職していった。現在郷鎮の1級幼稚園では、正式な教育訓練を受けた幼児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に非常な困難をもたらしている。

このような明らかな教師の流出の他、在職している教師の学歴向上の学習に対する軽視と、教育科学研究の停滞は、教師陣の質の低下を招いている。

### ③ 内部管理

改革後、園経営の利益構造に変化が発生した。改革後の幼稚園はすべて自発的に厳格な管理方式をとり、最大の効益を求めようになった。幼稚園管理制度はハードな特徴をみせている。

政府の統一的法規定は厳格で、政府制定の制度に基づくことが義務づけられている。しかし、各々の園では、量的な分析を重視し、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、園長は組織の権威性、等級性、各種行為の規範性を前面に出し、各人の感情、個性、欲求、能力等の役割を軽視している。

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制定した。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、さらにはいかなる学習にもすべて固定的モデルを用い、教学の進度を要求し、教学評価を進め、画一化を求め、標準化を強調する。教師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めざし、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、各教師の存在を軽視している。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。園長と教職員の間で矛盾が激化し、教職員の反感によって、消極的サボタージュ現象が時に発生した。

制度により指導し、試験により評価し、責任回避者に懲罰を用いる。これらの科学的管理方法は、以前の経験管理と比較して一種の進歩である。しかし、効率追求の管理はその限界性をもっている。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。規範と規定に依拠するのみで、量的検査を評価が中心とする管理制度は、管理を受ける者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。

上述の分析から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、前述した通り種々の要因から真の意味での保育教育の質は低下した。

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えない。

### III 幼稚園経営体制改革の現状と課題

前章では、楊曉霞、張燕、彭云それぞれの主張をみてきた。

長期にわたった画一的な幼稚園経営体制が、社会主義市場経済への移行によってその改革を迫られ、新しい経営体制が求められていることは、引き返すことのできない趨勢であろう。現在、改革は試行錯誤しながら進められており、過渡期的段階にあり、改革に対する全体的評価はもう少し歴史的経過をみなければ判断することは困難である。

しかし、改革の経過の中で浮かび上がってきた種々の問題に対しては、弾力的に対応施策を打ち出し、改善し、その積み重ねによって、真の意味での改革、すなわち児童に対する保育教育の質を高め、良好な幼稚園経営体制を整えていくことが重要である。

先にみた3人の分析結果からみると、特に次の3点が重要な課題であろう。

#### 1. 社会力量経営系の幼稚園の地位を高める

民営を含めた社会力量経営系の幼稚園の地位を、政府経営系の幼稚園と同等なものに高めるべきである。登記登録、級別分類、教師養成訓練、職称評定等方面での平等な扱いは当然であるが、また教職員に対する賃金・福利待遇もできるだけ政府経営系と同じように充実させる必要がある。

#### 2. 合理的な徴収費政策の制定と財政性教育費の増強、社会力量経営園に対する財政支援が必要である

保育教育コストに基づき、全国的に統一された徴収費基準を設定する。この基準による適切な利用者負担または財政支援によって、良好な園経営を図ると同時に、法外な保育教育費、賛助費等の徴収を抑える。また財政性教育費支出は、政府経営園のみでなく、合法的な社会力量経営園にも支出し、高額化する保育教育費を抑える必要がある。

#### 3. 幼稚園内部管理についてはハード、ソフト両面を備えるべきである

幼稚園での業務の対象は児童の保育教育であり、教職員と児童の人的関わりが最も重視されなければならない。経営効益、管理効率のみを追求しては、保育教育の質が高まるとは考えにくい。管理者と教職員が十分意志の疎通が図れるよう、開かれた管理体制をとる必要がある。

## おわりに

本稿では、現在進行している中国の幼稚園経営体制改革の現状と課題を、主要な「通達」「条例」の分析と中国人研究者による現状の評価と批判から把握することを試みた。

2002年12月には「民办教育促進法」が制定され、2003年9月から施行される。その際、「社会力量办办学条例」は廃止されることになっている。このように、今後ますます幼稚園経営の民営化への方向は進んでいくことと思われる。それにともなって、先に指摘した課題が、ますます重要になっていくことであろう。

## 引用文献

- (1) 王湛著「在全国幼儿教育工作会议上的讲话」, 中国学前教育研究会/湖南省长沙师范学校编『学前教育研究』2002年No.1所収, 5-10頁
- (2) 西山佐代子著「社会主義市場経済下中国の都市保育行政の動向」, 『北海学園大学経済論集』第51巻第1号

所収, 2003 年, 61 頁

- (3) 王湛前掲書, 7 頁
- (4) 北京市教育委員会頒發「企業幼兒園體制改革試點工作意見的通知」, 2000 年 6 月 22 日
- (5) 「關於企業辦幼兒園的若干意見」國家教育委員會, 國家計劃委員會, 民生部, 建設部, 國家經濟貿易委員會, 全國總工會, 全國婦聯, 教基 [1995] 21 號
- (6) 「社會力量辦學條例」, 1997 年
- (7) 楊曉霞著「從教育機會供求矛盾看我國教育私營化」『教學與管理』155 期所収, 2002 年 4 月, 3—6 頁
- (8) 張燕著「北京市部分企業辦幼兒園發展現狀調查—企業園體改與幼教社會化」, 1997 年
- (9) 彭雲著「江蘇南通地區幼兒園辦學體制改革調查的結果與分析」, 中國學前教育研究會/湖南省長沙師範學校編『學前教育研究』2002 年 No. 5 所収, 18—21 頁