

中国における私学助成に関する研究

学校開発政策コース 高 曉 楠

A study on subsidization of private schools in China

Xiaonan GAO

The purpose of this Paper is to analyze the policies of subsidization of private schools in China, mainly base on the Law of the People's Republic of China on Promotion of Privately-run Schools and the Regulations for the implementation of this standardization law, which have been promulgated recently. But for the particularity of private schools in China, the general view of the private schools in China, includes the concept of private school and the idea of subsidization of private schools, has also be investigated in this paper.

目 次

はじめに

- 1 中国における私立学校の位置づけ
 - A 私立学校の全体像
 - B 私学助成観
- 2 私学助成政策の分析
 - A 私学教育法体系
 - B 私学助成政策
 - C 私立学校の税收優遇

まとめ

はじめに

現代中国における私立学校の歴史はまだ浅い。私学助成は2002年の『中華人民共和国民弁教育促進法』の公布によって、法的根拠がやっと見える形になったと言ってよい。そのためもあり、先行研究には私学助成政策自体を対象とする丹念な研究が皆無に近い。また、私立学校の概念設定、公的性格の有無など国の私立学校観は、私学助成に深く関係しており、中国における私立学校の位置づけを明らかにする必要がある。本研究は、中国における私立学校の位置づけを明らかにし、国レベルの政策を中心に分析しつつ、中国における私学助成の全体像および現行の私学助成政策の問題点を明らかにすることを目的としている。

1. 中国における私立学校の位置づけ

A. 私立学校の全体像

本項では中華人民共和国建国以来の私立学校の歴史を概説し、現在の中国の私立学校の概念および類型を明らかにする。

現代中国における私立学校は、1970年代半以降の計画経済体制から社会主義市場経済へと移行する過程において登場したものである。中華人民共和国が成立した時点では中華民国時代の私立教育諸学校（教会学校を含む）が多く残されていた。しかし、これらの私立学校は「資産階級、封建主義旧教育の象徴」¹と見なされ、1952年から1957年までの間に、社会主義教育体制に順応させるために、一律に国公立学校に転換させられた。このような旧ソ連の教条主義的、政治的な一辺倒政策の下で、「私立学校」という概念の使用も見られなくなった²。一方、計画経済時代であった当時、中国国民の大半を占めた農民たちは、自発的に簡易な学校を設置し、農耕を兼ねながら、自ら教師となって地元の教育を担っていた。このような非公立学校は「民弁学校」と名付けられた。この「民」は「農民」の略称として理解される。「民弁学校」は教育資源が極めて貧弱であった当時の中国において、国に代わって農村教育の重荷を背負ったことから、国に推奨され全国範囲で普及させられていた。だが、この「民弁学校」は農民階級的な性格を強く持ち、学校設置者の非政府性があるにもかかわらず、決して近代的意味での「私立学校」ではなく、計画経済時代の中国の特殊な産物としか評価できない。

表 1-1 教育段階ごとの中国の学校数 (2011年)

	合計	公立	合計に占める公立の割合	私立	合計に占める私立の割合
幼稚園	166800	51369	30.80%	115404	69.20%
小学校	241200	236014	97.85%	5186	2.15%
中学校	54100	49818	92.09%	4282	7.91%
高校	27638	25244	91.34%	2394	8.66%
大学	2762	2064	74.73%	698	25.27%

2011年全国教育事業発展統計公報に基づいて作成

その後の社会主義市場経済時代の到来は、近代的意味での「私立学校」の登場をもたらした。この時期の私立学校は復興期 (1978-1991)、模索期 (1992-1996)、規範期 (1997-2001) および法制化期 (2002-) の4つの発展段階³を経て、その規模は次第に拡大され、公立学校と共に中国の教育を担うようになった (表1-1)。

私立学校の量的な拡大につれ、私立教育の法制化が求められ、概念の明確化が必要となった。「社会力量」は、近代的意味での中国の私立学校を表す最初概念として、1982年の中国憲法に初めて見られ、1997年に中国国務院によって公布された『社会力量办学条例』(第1章第2条)により、「企業事業組織、社会团体及びその他の社会組織または国民個人が非国家財政性教育経費を利用し、社会に向けて学校および他の教育機構の設置・運営する場合、本条例を適用する」と、「社会力量」の概念が解釈され、私立学校関係政策などの公的用語として十数年間ほど使用されてきた。

2003年から実施された『中華人民共和国民办教育促進法』(以下、『私立教育促進法』と略す)第68条の規定により、『社会力量办学条例』が廃止された。また、『私立教育促進法』の執行細則として『中華人民共和国民办教育促進法实施条例』(以下、『实施条例』と略す)が2004年から実施された。『私立教育促進法』に依拠し、私立教育は「民办教育」、私立学校は「民办学校」と呼称され、それぞれの概念が定義された。『私立教育促進法』第2条によれば、「民办学校」は、「国家機構以外の社会組織または個人が、非国家財政性教育経費を利用し、社会に向けて設置・運営する学校および他の教育機構」と定義され、「社会力量」による概念規定とはほぼ同じであり、名称自体を変更しただけと言ってよい。また、中国各地で成立し始めた私立教育學術団体または私立教育研究⁴において、「民办教育」(Non-governmental Education)、「民办学校」の登録・使用が一般的となり、中国における私立教育・私立学

校の概念が次第に定着するようになった。

「民办教育」「民办学校」という概念は、現代中国の短い歴史上二度登場するが、意味が異なる。計画経済時代の「民办学校」に対して、現在の中国における「民办学校」の「民办」は語源的には「民」(people, social sources)による「開設(創設)と経営(運営)双方の意味をもつ」とされる⁵。一方、先述した概念規定から、「学校経費の非公共財政性」および「学校設置者の非政府性」の二点を同時に満たさなければならないことから、「学校設置者の非政府性」のみを重視する私立学校概念の国際慣例とは異なっていることに留意しなければならない。以上から、中国の私立学校は、国際的な共通用語としてのPrivate Schoolではなく、People-funded Schoolと解されると言える。このような私立学校概念規定が私学助成に大きな影響を及ぼすことは想像に難くない。

本稿は、1978年以降の「民办学校」を対象とする私学助成に着目するものであり、以下では馴染みやすい「私立教育」および「私立学校」の語を使用する。

私立学校の設置・運営の主体に関する定義から、中国では国家機構でない限り私立学校を設置・運営することが可能である。学校設置主体の視点から、私立学校にはいくつかの類型⁶がある。①一般企業や教育グループ会社が設置する私立学校(「貴族学校」がその象徴である)がある。②都市出稼ぎ労働者がその子弟のために簡易に設置する「打工子弟学校」と呼ばれる私立学校がある。また、③公立学校が国家の教育資源を利用し、自ら私立学校を設置・運営することがある。さらに、④国公立学校の経営を民間に委託された「転制学校」(convert school)がある。「転制学校」は中国では「公営民助」型、「民営公助」型の新しいタイプの私立学校を指し、「学校教育資源の国家所有あるいはその一部を法律に基づき委託することを前提とし、国家が校舎、教員俸の編制および学校創設経費を提供し、保護者により教育コストが負担され、校長と理事

会に運営が任され、単一した投資・管理・運営の体制の転換を試行する多元的な混合型の学校」と定義される⁷。さらに、⑤外国の教育機構と共同で中国国内に設置された、中国国民を主な教育対象とする学校（中国語：中外合作办学）がある。

①と②は、学校施設や教育の質などの格差によって社会的に注目されるのに対し、③と④は中国における政府による教育市場への参与の典型例であり、私立学校の設置・運営に公的資源または国家意志が関与することから、「純粋な私立学校」と違い、別の形式で展開され、学校存在の合理性の是正が議論されてきた。このような学校は、母体となる公立学校の教育資源（教職陣や学校知名度など）を利用する点から、学校設置時点において、すでに優位性を持つ。また、私立学校の名義で高い授業料を徴収でき、公立学校に還元しう点で、教育市場化財政政策の目的である「公教育費の支出抑制」と「財源開拓」に応えられるから、政策的に支持されている⁸。特に「転制学校」は、国有教育資源がより多くの社会資本を吸収し、再生産するための基礎的資本となっている⁹。具体的には、このような私立学校は初等、中等教育段階において「校中校」のことを指し、高等教育段階では「独立学院」や「二級学院」がそれに当たる。

しかし、転制学校は「学校の合法性」「国有資源の流失」「学校腐敗」などの問題をもたらし、論争の焦点となっていた。2005年に改訂された『義務教育法』により、「あらゆる名義で公立学校の性質を変えてはいけない」と義務教育段階での転制学校の増設が禁じられるようになったにもかかわらず、前から設置されたもの及び大学段階の「転制学校」はあいかわらず私立学校として教育活動を行っているのが現状である。

B. 私学助成観

私学助成観に言及する際、必ずといってよいほど私立教育の公益性および合法性が議論される。以下では、私立教育の公益性及び合法性を先行研究および法的規定から概述する。

中国では、私立教育の公益性について、「教育の外部性（Externality）」、「教育による社会的収益」及び「教育の溢出効果（Spillover Effect）」という教育本来の性格の共有に加えて、「教育機会の拡大」、「教育選択の増加」、「公的教育財政の軽減」、「福祉教育の充実」および「公立教育改革の促進」の5点¹⁰から、私立教育の公益性が認められている。また、私立学校の設置・運営は社会教育権の一種であり、国民の教育の自由で

もあると認識される¹¹。また、「私立教育促進法」第3条では「私立教育は公益的教育である」と私立教育の公益性の法的根拠が初めて与えられた。

日本では、私立教育は公教育と見なされている。私学＝公教育説は、「①教育は本来国の行うべき権限であり、特許によって私学が存在するという国家統制的観点に基づく見解と、②私立学校といえども公共的性格をもち、公益に寄与しているという実態から、これを公教育と見なす見解、③公教育を担っていると主張することによって、補助金を受容し財政的な問題の軽減を図る立場の交差するなかで」立論されてきた¹²。私立教育の公益性が研究上も制度上も認められた中国の私立教育は、②に当てはまり、公教育に属すると考えられるであろう。しかし、③の視点から、つまり、「公教育か私教育かは、本来的に国費・公費に依拠しているかどうかによって判断・分類されるべき」¹³という分類方法に従えば、中国の私立学校は、「非国家財政性経費を利用する」という定義より、私教育に属することになる。こうした私立教育に対する矛盾した論理は、中国において、私立教育に関する研究には「公教育」「私教育」の用語の使用が少ないことを説明できるだけではなく、私学助成の実態に深く関係するものである。中国の私立学校が公の性質をもつということは法的、思想的に定着しているとはいえ、公的助成から排除されることで、事実的には定着していないと言わざるをえない。

私立学校の合法性について、「公立学校との比較優位や公立教育の後退に基礎付けられるではなく、一種の社会的正当性の存在に依拠している」¹⁴と認められている。

私立学校に言及する最初法律として、中華人民共和国憲法第19条は、「国家は集団経済組織、国家企業事業組織及びその他の社会力量が法律に基づき、各種教育活動を行うのを奨励する」と、私立学校の合法性を憲法レベルで認めた。1997年の『社会办学条例』第3条は、「社会力量による学校の設置・運営は社会主義教育事業の一部分である」と私立学校の法的地位を定めた。しかし、同条例第5条は「社会力量は職業教育、成人教育、高校教育及び幼児教育の設置・運営を中心に私立教育を行うべきであり、国家は社会力量による義務教育の実施を国家が実施する義務教育の補充として奨励する。国家は社会力量による高等教育学校の設置・運営を厳格に規制する。社会力量による宗教学校の設置・運営は禁じる」と私立教育の参与を厳しくコントロールした。私立学校は実質的に公立学校の

補完的存在として第二義的な立場であった。しかし、『私立教育促進法』では私立学校の参与領域について特に規制されていない。こうした私立学校の参与領域の規制緩和は私立学校の権利の保障及び憲法精神の尊重を表したものと言ってよい。

他には、中国の私学助成観を、私立教育に関する国家方針より簡単に捉えることができる。

私立教育に関する国家方針の推移：

1992年まで 『積極的に奨励する，熱情的に支持する，管理を強化する』	12字方針
1993年－2002年 『積極的に奨励する，力強く支持する，正確に導く，管理を強化する』（社会力量办学条例第4条）	旧16字方針
2003－現在 『積極的に奨励する，力強く支持する，正確に導く，法律に基づき管理する』（私立教育促進法第3条）	新16字方針

現行の16字方針は、前半の「積極的に奨励する，力強く支持する」を私学助成観として、後半の「正確に導く，法律に基づき管理する」を私立学校に対する規

制として、それぞれ理解することができよう。字面通りには、前半の部分はほぼ変わったことがなく、後半では私立学校への規制が強まる傾向が感じ取れる。しかし、本研究は前半の私学助成のみ着目することで、私学への規制を可能な限り避けたい。私学助成政策の分析は次章で行う。

2. 私学助成政策の分析

A. 私学教育法体系

中国は統一的な分級型立法体制を採用している。教育立法もこのような立法体制に含まれている。分級型立法体制の特徴は以下のようなものである。

- 1. 国家最高権力機関—全国人民代表大会及びその常務委員会は国家立法権を行使し、法律を制定する。教育に係る法律は『教育法』、『高等教育法』などがある。
- 2. 国家最高行政機関—國務院は憲法及び法律に基づき、行政法規を制定する。
- 3. 省、自治区、直轄市人民代表大会及びその常務委員会は当該行政区域の民族的、政治的、経済的、文化的特徴を考慮し、地方性法規を制定することができる。

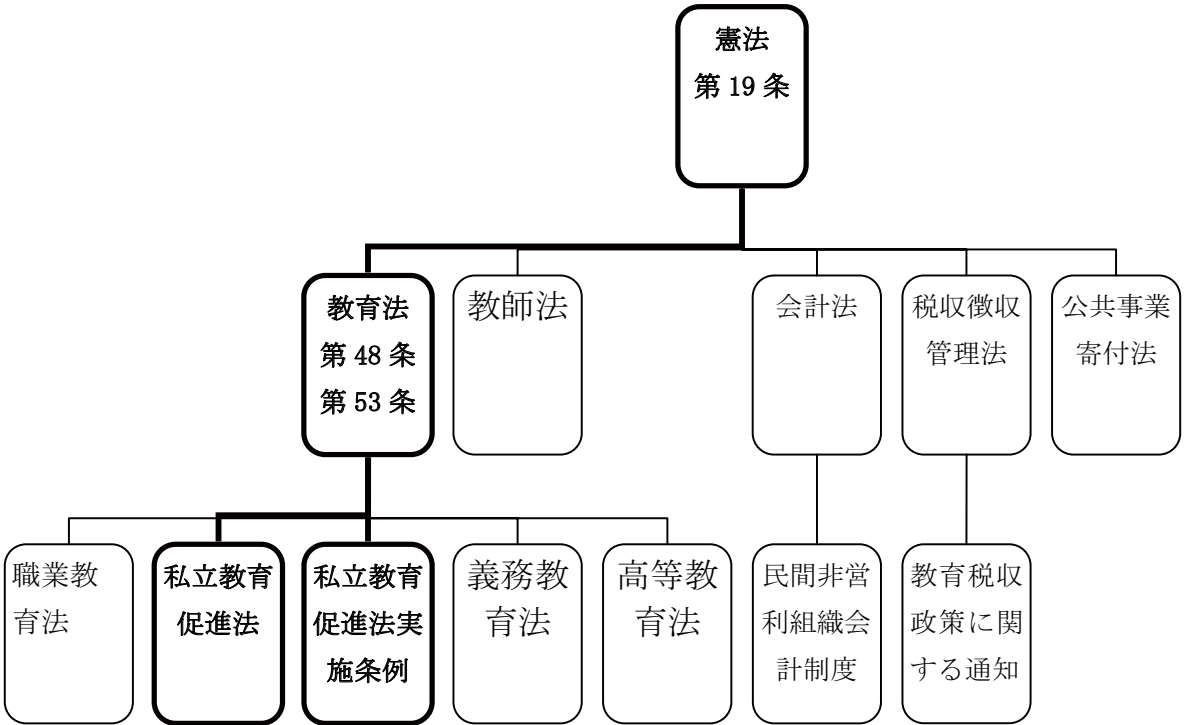


図1 中国の私学助成の法体系

注：図は私学助成関係法規の規定より作成

4. 国務院の諸部門は法律及び国務院の行政法規、決定、命令に基づき、本部門の権限内で規則を制定することができる¹⁵。

以上から、中国の教育立法は国家性教育立法と地方性教育立法に分けられることが分かる。私立教育に関係する法律として、国レベルでは『中華人民共和国私立教育促進法』及び『中華人民共和国私立教育促進法条例』、地方レベルでは、『貴州省私立教育促進条例』や『遼寧省私立教育促進条例』などの地方行政区画名を冠した私立教育に関する『条例』、『決定』、『通知』などの地方性教育立法がある。

図1が示すように、現在、中国における私学助成は、主に私立教育の根拠法としての『中華人民共和国私立教育促進法』および『中華人民共和国私立教育促進法实施条例』に従って行われているが、学校会計が会計法、学校税務が税收徴収管理法、学校(施設を含む)寄付が公共事業寄付法というように、憲法の下に位置する「第二の法律階層」に属する他の法律も同時に適用されている。「私立教育促進法」及び「实施条例」は「憲法と教育法に基づいて作成される」という規定から、「第三の法律階層」として位置づけられている。「第三の法律階層」に位置する他の教育関係法律として、「職業教育法」「義務教育法」および「高等教育法」がある。

外国と共同で中国国内で運営される学校(中国語: 中外合作弁学)は私立学校として位置づけられている。その助成に関して、『私立教育促進法』第67条「中外合作弁学機構に関して、国務院の規定による」より、『私立教育促進法』の適用対象から除外され、同法の下位法の『中外合作弁学条例』が適用される。一方、『实施条例』第53条「本条例に規定する支持及び奨励は中外合作弁学機構にも適用する」という規定から、この種の私立学校は『中外弁学条例』及び『实施条例』の両法の適用対象に変更されたことが分かる。この変更理由については公的に説明されていないが、外国の教育資本による中国国内への投資拡大を図り、国内での投資環境を整備するため、『实施条例』による私学助成の法的保障が求められていたためと推測される。ただし、本研究は、『中外弁学条例』に基づく、中外合作弁学機構に対する私学助成を検討の対象外にしている。

B. 私学助成政策

憲法(第19条)および教育法(第48条、第53条)には、私立教育を奨励すべきとの私学助成精神が示され

たが、『私立教育促進法』は私立教育の専門法または根拠規定として、第7章「支持及び奨励」が設けられている。『私立教育促進法实施条例』は『私立教育促進法』の「施行細則」として、法的性格を有している。『实施条例』第6章は『私立教育促進法』第7章に定めた私学助成策の施行方法・原則を示すものである。私学助成の目的について、「科教興国戦略(科学と教育で国を振興する)の実施に鑑み、私立教育事業の健全な発展を促進し、私立学校または学習者の權益を保護する」と『私立教育促進法』第1条に規定されている。

『私立教育促進法』第7章及び『实施条例』第6章は、中国における私学助成政策について、以下のように定める。

『中華人民共和国私立教育促進法』第7章「支持と奨励」
第44条: 県レベル以上の各レベルの人民政府は特別資金を設立し、私立学校の発展や傑出した貢献のある団体または個人の奨励・表彰に資する。

第45条: 県レベル以上の各レベルの人民政府は経費支給、未使用の国有資産の貸出、譲渡などの措置で私立学校を支持する。

第46条: 私立学校は国家が規定する税制面の優遇を享受する。

第47条: 国家の法律・法規に基づき、私立学校は国民、法人またはその他の組織による寄付を受け取ることが可能である。国家は私立学校に資産を寄付した個人、法人またはその他の組織に税收の優遇を与え、表彰する。

第48条: 国家は金融機関が貸付信託の形で私立教育の発展を支援することを奨励する。

第49条: 人民政府は義務教育を私立学校に委託する場合、委託条約に基づく教育経費を配分しなければならない。

第50条: 私立学校の新設または増築に対し、人民政府は公益事業用土地及び建設に関する規定に基づく優遇を提供するべきである。教育用土地は他の用途に使用してはいけない。

第51条: 私立学校が学校運営コストを差し引き、発展基金を予備し、国家の規定に基づきその他の必要な費用を差し引いた後、出資人は学校運営の余剰金から合理的報酬を獲得することができる。合理的報酬の獲得に関する具体的な施行案は国務院の規定による。

第52条: 国家は措置を取り、社会組織または個人による少数民族地域、遠隔貧困地域での私立学校の創設を支持・奨励する。

『中華人民共和国私立教育促進法实施条例』

第 6 章「支持と奨励」

第38条：社会寄付で設置された私立学校と合理的報酬が出資者に要求されない私立学校は、法律に基づき、公立学校と同等な税収及びその他の優遇政策を享受する。

合理的報酬が出資者に要求される私立学校の享受する税収優遇政策に関しては、國務院税政部門、税務主管部門または國務院の関係する行政部門が規則を制定する。

私立学校は法律に依拠し、税務登記を行わなければならない。終始時に税務消却の登録手続きを行わなければならない。

第39条：私立学校は基金を設立し、寄付を受けることができる。関係する法律、行政法規の規定に基づき、監督を受ける。

私立学校は法律に基づき、寄付者の名前、名称で学校の校舎あるいはその他の教育教学施設、生活施設を命名することができる。寄付者が学校の発展に特殊な貢献を捧げた私立学校は、寄付者の名前もしくは名称で学校名を命名することができる。高等学歴教育を実施する私立学校の場合は國務院教育行政部門、その他の私立学校の場合は省、自治区、直轄市人民政府教育行政部門あるいは労働及び社会保障行政部門、それぞれの主管部門が國家の規定する条件に基づき許可を下ろす。

第40条：西部地区、遠隔贫困地区または少数民族地区に設置された私立学校は学校の発展のために貸付を申請する場合、貸付に関する優遇政策を享受する。

第41条：県レベル以上の人民政府は当行政区域の実状に基づき、私立教育発展特別基金を設立することができる。私立教育発展特別基金は税政部門に管理され、教育行政部門または労働及び社会保障行政部門が同級の税政部門に申告し、税政部門に許可された後に使用する。

第42条：県レベル人民政府は当行政区域における義務教育の実施状況に鑑み、私立学校と契約を締結し、義務教育の任務を部分的に私立学校に担わせることができる。私立学校に義務教育の任務を担わせる県レベル人民政府は、義務教育を受ける学生数及び当該地域に義務教育を実施する公立学校の学生一人あたりの教育費を基準に、相応する教育費を支給するべきである。

第43条：教育行政部門は関係する行政部門と協力し、公立学校と私立学校との間の教師の合理的流動を保障するための制度を設立・補完するべきである。

第44条：私立学校規則の規定に基づき、合理的報酬を要求する学校出資者は、各会計年度終了時に、私立学校の運営余剰から一定の比率で報酬を獲得することができる。

民弁教育促進法及び本条例に定める学校運営余剰（办

学结余）とは、私立学校が学校運営コストなどを差し引いた後の年度純収益から、社会寄付及び國家の支援する資産、または本条例の規定する発展予備基金及び國家の関係する規定に定められたその他の必要となる費用を差し引いた後の余剰金を指す。

第45条：私立学校は下記項目に基づき、当学校出資者の学校運営余剰から獲得する報酬の比率を確定するべきである。

（一）徴収費用項目と基準

（二）教育教学活動及び学校運営条件の改善に資する支出と徴収費用との比率

（三）学校運営の水準と教育質

同級同類の他の私立学校に比べ、徴収費用が高い、教育教学活動及び学校運営条件の改善に資する支出が徴収費用に占める比率が低い、または学校運営の水準及び教育質が低い私立学校に関しては、当該学校の出資者の学校運営余剰から獲得する報酬の比率は同級同類の他の私立学校より高いものにしてはいけない。

第46条：私立学校は出資者の報酬を獲得する比率を確定する前に、学校運営水準及び教育質に関する資料または財務状況を社会に公開するべきである。

私立学校の理事会、取締役会あるいはその他の形の意思決定機関は本条例の第四十四条、第四十五条の規定に基づき、出資者の報酬を獲得する比率を決定する。私立学校は当該決定が執行されてから15日間以内に、当該決定及び社会に公開された学校運営水準または教育質に関する資料、財務状況を審査機関に申告・登録するべきである。

第47条：私立学校は下記のいずれか一つに該当する場合、その出資者が報酬を獲得してはいけない。

（一）偽りの学生募集要項または広告を公布し、お金を騙し取ること。

（二）勝手に費用徴収項目を増加し、費用の徴収基準を高め、事態が深刻であること。

（三）学歴証書、職業資格証書を違法に交付し、偽造すること。

（四）学校運営許可証の騙し取り、偽造、変造、売買、貸出、レンタル。

（五）『中華人民共和国会計法』及び國家統一の会計制度に依拠せず、会計・採算を行い、財務会計報告を編制し、財務、資産管理を混乱させること。

（六）國家の税収法律、行政法規の規定に違反し、税務機関に罰を課せられたこと。

（七）校舎またはその他の教育教学施設、設備に重大な安全上の問題があり、即時に措置が取られないため

重大な死傷事故を起こすこと。

(八) 教育教学の質が低く、社会に劣悪な影響を及ぼすこと。

出資者による資金の不正な引き出しまたは流用がある場合、報酬を獲得してはいけない。

第48条：民弁教育促進法及び本条例に規定する支持及び奨励に関する措置のほか、省、自治区、直轄市人民政府は実情に鑑み、当地区における私立教育の支持・奨励措置を策定することができる。

以上から、中国の私学助成政策は次のような特徴を持つことが分かる。

まず、経済的な支援が少ないことである。それは、中国の私立学校の定義より、学校運営経常費の公的支給が一般的に禁じられるゆえである。

『私立教育促進法』第44条及び『实施条例』第41条に記載する「特別基金」は長期的な経費支給ではなく、あくまでも奨励金である。また、奨励金の使途の管理について、全く規定されていないため、私立学校による不正な使用が避けられない。現在、私立学校に対する学校運営経常費の公的支給は、政府に義務教育の実施を委託された一部の私立学校のみをその適用対象とする。さらに、私立学校に義務教育の実施を委託するかどうかは強制的な政策ではなく、その施行は地方政府の判断に委ねられるため、普遍的な助成措置ではない。以上の認識から、補助金種目ごとに中国の私学助成を捉えることができない。

次に、中国の私学助成は地方政府の努力に委ねられていることである。中国では、中央と省レベル政府は地方政府（市・県・郷政府）より、強い経費調達能力を有するにもかかわらず、教育、特に義務教育に対する責任が最も小さい¹⁶。こうした地方政府の財力と責任とのミスマッチは、教育費を非常に不安定な状態に置いている¹⁷。このような現状では、地方政府は、限られた教育費をさらに私学助成に配分することが困難であろう。

また、『私立教育促進法』に提示した助成策を、『实施条例』が具体化する視点で見れば、私学助成策について、両法には不一致の箇所がある。具体的には、表2に示したように、『私立教育促進法』に規定された「学校用地」（第50条）または「国有資産の貸出・譲渡」（第45条）の内容は、『实施条例』に明記されていない。一方、『私立教育促進法』に規定されていない「公私間の教員移動の保障」または「教育施設への命名」などの助成内容は、『实施条例』（第42条と第49条）に規

定されている。

『私立教育促進法』と『实施条例』は、実施時間の間隔が僅か一年にすぎないにも関わらず、その間に私学助成措置が大きく変更されたと言わざるを得ない。私学助成項目を変更した理由については、公的に説明されていないが、国による私学助成の重点領域の変化を端的に表している。中国では、土地は国有資産であり、すべての組織または個人に土地に対する所有権がなく、使用権しか認められない。この意味で、「学校用地」という項目は「国有資産の貸出・譲渡」項目に内含される。「国有資産の貸出・譲渡」の助成措置が『实施条例』から除外されたことは、私立学校による国有資産の流失・濫用を防止しようとする意図があると言える。

私学助成措置の増加した内容として、「公私間の教員移動の保障」と「教育施設への命名」はそれぞれ『实施条例』の第43条と第39条に規定されている。中国において、公立学校の教員は公的教員枠を有し、「準公務員」として、給与または福祉厚生が国によって保障されている。一方、私立学校の教員は私立学校と契約した雇員にすぎず、国の保護対象外に置かれている。このような教員身分上の差別は、公・私学校間の教員移動を阻んでいる。『实施条例』第43条は、この問題の解決を図るものであり、「私立学校及び教育を受ける者の権益を保護する」（『私立教育促進法』第1条）という中国の私学助成の目的に応えたものと考えられる。しかし、公・私学校間の教員移動を促進するための具体的な政策づくりは教育行政部門の責任に課せられるだけでは（『实施条例』第43条）、政策の形骸化が避けられない。公的教員枠制度を私立学校に適用させない限り、公・私学校間の本格的な教員移動を実現することは難しい。また、問題の解決に向けて、明確な解決策を、強制性を持つ法律条文として、国レベルで位置づけなければならない。

一方、私立学校寄付者の名前で学校施設を命名する助成措置は、私立学校の運営に何の影響も及ぼさない、私立学校寄付者に対する精神的な支持であり、私立教育全体の健全性に対する効用は極めて小さいと言える。

最後に、私学助成政策の条文記述からは、「……してはいけない」、「……支持すべき」、「……することができる」という動詞使用上の相違にも、私学助成内容に対する国の重視度の違いが読み取れる。表2に示したように、国にもっとも重要視される助成措置は、「税収優遇」「義務教育の委託」「学校用地」「公・私間の

表 2 私学助成項目別、重要度別の『私立教育促進法』と『実施条例』との統合

私学助成項目	重要度	『私立教育促進法』 7 章	『実施条例』 6 章
①税収優遇	義務	第46・47条	第38条
②義務教育の委託	義務	第49条	第42条
③学校用地	義務	第50条	×
④公私間の教員移動	義務	×	第43条
⑤貧困地域	努力義務	第52条	第40条
⑥貸付信託	努力義務	第48条	第40条
⑦特別基金	施行自由	第44条	第41条
⑧国有資産の貸出・譲渡	施行自由	第45条	×
⑨寄付の受け取り	施行自由	第47条	第39条
⑩合理的報酬	施行自由	第51条	第44. 45. 46. 47条
⑪教育施設命名	施行自由	×	第39条
⑫上記以外の措置	施行自由	×	第48条

教員移動」の四つである。「学校用地」及び「公・私間の教員移動」は先述したように、法律上の前後の不一致または具体的な対応策の不備から、私学助成の施行に曖昧さを残している。また、「義務教育の委託」の助成措置（『実施条例』第42条）は、政府による私立学校への義務教育委託を前提条件とするため、すべての私立学校に適用するものではない。すでに述べたように、中国の義務教育段階の私立学校は極めて少ないのが現状であり、そのうち政府に義務教育を委託された私立学校「契約私立学校」はさらに少ないことは間違いない¹⁸。本来、公費による助成は、必ずその用途の管理を伴い、また私学に対する監督や統制が付随的に発生することは避けられない¹⁹。このような助成政策は、私立学校の自主性・自律性の代価として、学校経常費の支給によって私立学校の安定的な運営を保障するが、その一方で「転制学校」のような名義だけの私立学校の出現を招きかねない。

『私立教育促進法』及び『実施条例』の私学助成に関する規定は、大まかなものに留まることが明らかである。一方、私立学校の税収については、『私立教育促進法』とほぼ同時に、2004年に公布された「税政部国家税務総局の教育税收政策に関する通知」が、私立学校の税収面の優遇に法的根拠を与えた。私立学校の税収優遇は私学助成の一種として理解される。次項ではその分析を試みる。

C. 私立学校の税収優遇

『私立教育促進法』及び『実施条例』は、税収面で

の優遇を私学助成の一つの重要な手段として位置づけている。中国では、税収は納税主体の法人格に規定される。1998年に公布された『民営非企業単位登記管理暫行条例』により、中国の私立学校は「民営非企業単位」の法人格を有し、税務登記及び法律に基づく納税が義務付けられている。「民営非企業単位とは、企業事業組織、社会团体、及びその他の社会力量または国民個人が、非国有資産を利用し、非営利性の社会服務活動に従事する社会組織を指す」と同『条例』の第2条に規定されている。また、現行の中国の教育税收政策は『税政部国家税務総局の教育税收政策に関する通知』（以下は、『通知』と略す）に基づき行われている。『通知』は、私立学校に適用される内容を次のように定める。

営業税、増値税、所得税について

- ①. 学歴教育学校²⁰の教育活動（労務）による収入に対して、営業税を免除する。
- ②. 学校の技術開発、技術譲渡またはそれと関係する技術諮問、技術服務業務による収入に対して、営業税を免除する。
- ③. 保育園、幼稚園の保育サービスによる収入に対して、営業税を免除する。
- ④. 特殊教育学校が設置した企業は、福祉企業であることに照らし、増値税及び企業所得税に関する優遇政策を享受することができる。
- ⑤. 納税人による中国国内の非営利社会团体、国家機関を通じた教育事業への寄付について、企業所得税及び個人所得税の前に全額控除することを許可する。

⑥. 高等学校、各種職業学校の技術譲渡、技術研修、技術諮問、技術サービス、技術請負による技術性収入に対して、暫時的に企業所得税を免除する。

⑦. 学校が許可を経て、財政予算あるいは財政予算外資金特別口座に管理された費用に対して、企業所得税を免除する。学校が取得した財政的割当金及び主管部門や上級セクターから取得した特別な補助的収入に対して、企業所得税を免除する。

不動産税、都市土地使用税、印紙税について

⑧. 財産所有人が財産を学校に寄付する際に作成された書類に対して、印紙税を免除する。

耕地占用税、不動産所得税、農業税及び農業特産税について

⑨. 学校、幼稚園が許可を経て使用する耕地に対して、耕地占用税を免除する。

⑩. ……県レベル以上人民政府教育行政主管部門あるいは労働行政主管部門の審査を経て、学校運営許可証を獲得した、企業事業組織、社会团体及びその他の国民個人が非国家財政性教育経費を利用し、社会に向けて設置された学校及び教育組織に対して、教育活動に使用される土地、家屋権利に対して、不動産所得税を免除する。

関税について

⑪. 海外の寄付者による無償で各種職業学校、高校、中学校、小学校、幼稚園に寄付された教育用設備、図書、資料及び一般の学習用品に対して、輸入関税及び輸入増値税を免除する。

中国の税法より、私立学校の納税主体は大きく学歴教育の学校法人と非学歴教育の学校法人と二分され、異なる税收制度が実施されている。学歴教育学校法人は、教育・研究に資する財産及び教育労務による所得が免税され、それ以外の所得に対して所得税が徴収される。一方、非学歴教育の学校法人は、営業税及び企業所得税が徴収される。学歴教育か非学歴教育かは私

立学校の納税を規定する第一の基準と言ってよい。

『中華人民共和国教育法』第25条は「あらゆる組織または個人は営利の目的で学校及びその他の教育機構を設置・運営してはいけない」と規定する。また、営利目的と営利性とは異なる概念であり、営利を目的としない私立学校において、事実上営利が生まれることは十分ありうる。教育活動による営利部分を学校投資者や株主の支配によらず、教育の再生産に投入するならば、営利性があるとは言えない。しかし、長い間、関係法律の未整備によって、私立学校が登録する際、学校設置者の営利目的の有無に対する判断はほぼ不可能であり、登録部門に「営利の目的がある」と解され、「一般企業」として登録されたことが少なくない。このような実態は、私立学校の納税面に大きな混乱をもたらし、私立教育の発展を阻む。『私立教育促進法』第51条は、私立学校投資者の学校運営による「合理的報酬」の獲得に初めて法的根拠を提供した。さらに、『实施条例』第38条により、私立学校投資者による「合理的報酬」の要求の有無によって、税收面の対処が区別されている。つまり、私立学校投資者が「合理的報酬」を求めるか否かは中国の私立学校からの税收を規定する第二の基準である。

そこで、「義務教育」と「合理的報酬」を軸とし、中国の私立学校は「合理的報酬が要求されない義務教育学校」、「合理的報酬が要求されない非義務教育学校」、「合理的報酬が要求される義務教育学校」及び「合理的報酬が要求される非義務教育学校」の四種類に分類することができる。また、四種類の私立学校がそれぞれ享受できる税收優遇は、『私立教育促進法』、『实施条例』または『通知』の規定に基づき、図2のように示すことができる。

図2から、中国における私立学校の税收優遇政策は、非学歴教育の私立学校及び「合理的報酬」が要求

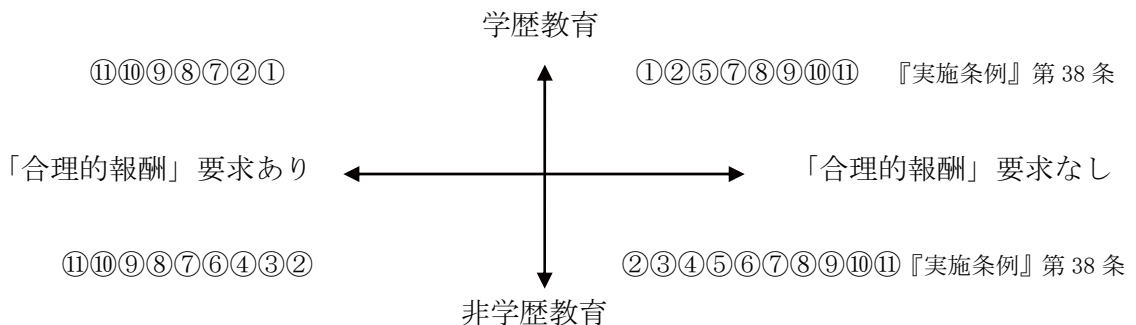


図2 私立学校に対する税收優遇措置の適用

図は筆者作成

されない私立学校のほうに傾斜していることが分かる。また、『実施条例』第38条より、社会寄付の私立学校は公立学校と同様な税収優遇を享受することができる。つまり、教育段階や「合理的報酬」の要求に関係なく、公立学校に対する優遇措置を含む『通知』に定めたすべての税収優遇が適用される。『通知』は、公立学校を対象とする税収優遇について以下のように定める。

「公立の高等、中等または初等学校が設置した研修クラスの収入は、収入のすべてが当該学校の所有となり、営業税と企業所得税を免除する。」

「公立学校及び企業が設置・運営する各種学校、保育園、幼稚園の自用不動産、土地に対して、不動産税を免除する。」

学校運営余剰金の定義は『実施条例』第44条に示されているが、学校出資者へ還元する部分の比率は規定されていない。「報酬」はどの範囲内で「合理的」と見なされるべきか、また、誰がその判断を下すかについても明記されていない。もちろん、これらの問題は地方レベルの教育行政部門または政府機構の判断に委ねられることが容易に推測されるが、私立学校出資者側の期待との不一致が生じることは避けられない。結局、前述した「営利性」の問題と同じく、政府が自分にとって有利な方向に向けて政策を執行するため、「合理的報酬」は形骸化していく事態が避けられない。さらに、本来、私立学校への投資環境の改善を目指した、私立学校出資者への一種の「奨励」としての「合理的報酬」措置は、学校出資者の「合理的報酬」の放棄という方向に誘導する逆機能を招くことが懸念されている。

まとめ

『実施条例』は、実際には根拠法としての『私立教育促進法』と異なり、私立教育全体に対する規制を強化したと私立学校関係者に批判された。2004年の『実施条例』の実施以来、公立学校による私立学校の設置・運営が著しく増加してきた一方、「純粹」な私立学校は減少している。『実施条例』は、『私立教育促進法』の私学助成の立法精神と乖離し、私立学校への規制に変容したと懸念されている。

『私立教育促進法』または『実施条例』には、とりわけ私立学校教師の待遇面の向上について、私立学校

を公立学校と同様に対処することによって、私立学校の健全性を図ろうとする政策的意図が見られる。しかし、本来、学校の設置目的、教育方針などにおいて、公立学校と私立学校は学校性格上の違いが存在するため、公立学校を私立学校の唯一の参照系にすることは適切ではない。すなわち、私立学校の学校設置・運営者、教師及び学習者の権益を確実に保障することが何より重要である。

私立学校の授業料の軽減を図る助成策は『私立教育促進法』及び『実施条例』には見当たらない。この実態は、「私立学校の学習者の権益を保護する」（『私立教育促進法』第1条）という中国の私学助成の目的が字面に留まっていることを意味する。つまり、私立学校の授業料の高騰により、学習者または保護者による学校選択の自由が制限されているのである。授業料の値上げの抑制は、学習者の権益に直結するものだけではなく、私立学校財力における過度な格差による私立学校の両極化を緩和する効用もあると考えられる。授業料を軽減するためには、私立学校側の努力が欠かせないが、政府による補助金の支出も求められる。この際、「教育券」の形で学生を対象とする直接支給と私立学校に対する補助金支給が考えられる。前者は、実際に中国の一部の地域において、すでに実施されており、その効果がもたらされている。後者の場合、政府による機関補助の一種として、「需要費補助」が考えられる。補助金の支出方法は、授業料を軽減することによって生ずる不足相当額を政府が学校に支給し、その分は生徒の授業料納入額から差引かれるということである²¹。

国レベルの立法として、『私立教育促進法』および『実施条例』が大まかな規定に留まる理由は、中国の地方レベルの財政的事情が大きく異なる現状を考慮した結果であると考えられる。とはいえ、私立教育を促進しようとする立法精神に曖昧さをもたらす政策は最大限に避けられるべきである。また、中国の私学助成による効果について、地方レベルに着目した実証的な研究が求められる。その際、何に対して、効果があると言えるのか、という測定可能な目標設定が、地方の実情を鑑みつつ、地方レベルの政策に明確にされなければならない。さらに、私学助成の実践から生まれた知恵を次の私学助成立法に反映する仕組みづくりが欠かせない。

注

- 1) 劉慶華 1995 「試論私立学校の定位和教育立法問題」『雲南教育学院学報』第11巻第1期 p.66.
- 2) 例えば、1951年の天津市教育局の計画綱要または1949年9月の山東省の政府文書には「私立学校」の名称が使われていたが、その後の公的文書には見えなくなった。
- 3) 陶西平・王佐書『中国民弁教育』科学教育出版社 2010.
- 4) 私立教育學術団体として、「上海民弁教育研究所」(Non-government Education Institute Shanghai Academy of Education Sciences)がある。研究領域では、呂文妙『中国民弁学校制度形成的過程』北京理工大学出版社2010に使用されている。
- 5) 篠原清昭『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, 2009, p.9.
- 6) 中国の私立学校の分類は、視点の違いから多様であり、複雑である。本稿は私立学校の分類に拘らず、一般的な分類方にする。また、中国の私立学校の詳しい分類を検討した先行研究として、呂(2010) pp.103-107がある。
- 7) 張民選 2001 「転制学校：事実、成因と前景」丁鋼主編『中国教育：研究与評論』第1巻, 教育科学出版社, p.76.
- 8) 例えば、1996年9月28日の「上海市公立小中学校転制の強化に関する意見」、1998年の「社会力量による学校設置・運営への鼓勵に関する若干の規定」、1998年6月17日の「義務教育段階学校運営体制改革実験工作に関する若干の意見」などの公的文書に、転制学校への承認や支持の条文がある。
- 9) 孫霄兵『中国民弁教育組織と制度研究』中国青年出版社, 2004, p.198.
- 10) 同上, pp. 64-69.
- 11) 呂, 前掲書, p.108. 勞凱声『変革社会中的教育と受教育権：教育法学基本問題研究』教育科学出版社, 2003.
- 12) 上田学『日本と英国の私立学校』玉川大学出版社, 2009, p.40.
- 13) 同上, p.409.
- 14) 呂, 前掲書 (2010), p.110.
- 15) 孫, 前掲書 (2004), pp.39.40.
- 16) 王善迈 2003 「重構我国公共教育財政体制」『中国教育報』2003年2月22日 第4版.
- 17) 周業安 王曦 2008 「中国的財政分権と教育發展」『財政研究』2008年第11期 p.17.
秦強 2012 「中国式財政分権と地方政府規模膨張的關係の及実証檢驗」『貴州財經学院学報』2012年第3期 総第158期 p.49.
傅勇・張晏 2007 「中国式分権と財政支出結構偏向：為増長而競争の代価」『管理世界』(月刊) 2007年第3期.
- 18) 「契約私立学校」に関する統計データは公的文書には見られないが、先行研究には中国浙江省に僅か数校がある。また、筆者の調査によると、河北省または天津市には存在していないことが分かった。
- 19) 上田, 前掲書 (2009), p.32.
- 20) 私立の学歴教育学校も「学歴教育学校」には含まれることが、2006に公布された『「税政部国家稅務總局の教育稅收政策に関する通知」のいくつかの問題に関する説明』に強調された。
- 21) 松井重男 1973 「戦後私学助成の進展：東京都所轄私立学校を中心に」『跡見学園女子大学』紀要 6 p.32.

引用文献

- 孫霄兵『中国民弁教育組織と制度研究』中国青年出版社, 2004, pp.39-40. 64-69. 198.
 - 呂文妙『中国民弁学校制度形成的過程』北京理工大学出版社 2010 pp.103-107.108.110.
 - 勞凱声『変革社会中的教育と受教育権：教育法学基本問題研究』教育科学出版社, 2003.
 - 陶西平・王佐書『中国民弁教育』科学教育出版社 2010.
 - 一『中国民弁教育發展報告』上海人民出版社 2010.
 - 周業安 王曦 2008 「中国的財政分権と教育發展」『財政研究』2008年第11期 p.17
 - 王善迈 2003 「重構我国公共教育財政体制」『中国教育報』2003年2月22日 第4版.
 - 篠原清昭『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, 2009, p.9.
 - 劉慶華 1995 「試論私立学校の定位和教育立法問題」『雲南教育学院学報』第11巻第1期 p.66.
 - 張民選 2001 「転制学校：事実、成因と前景」丁鋼主編『中国教育：研究与評論』第1巻, 教育科学出版社, p.76.
 - 秦強 2012 「中国式財政分権と地方政府規模膨張的關係の及実証檢驗」『貴州財經学院学報』2012年第3期 総第158期 p.49.
 - 傅勇・張晏 2007 「中国式分権と財政支出結構偏向：為増長而競争の代価」『管理世界』(月刊) 2007年第3期.
 - 松井重男 1973 「戦後私学助成の進展：東京都所轄私立学校を中心に」『跡見学園女子大学紀要』6 p.32.
 - 荒井英治郎 2007 「私学助成論争の現代的位相」『東京大学大学院教育学研究科紀要』46.
 - 渡部芳栄 2007 「高等学校への私学助成の効果」『東北大学大学院教育学研究科年報』第55集・第2号.
 - 小入羽秀敬 2008 「私立高校授業料設定における私学助成の影響—東京都を事例として」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢』第27号.
 - 上田学『日本と英国の私立学校』玉川大学出版社, 2009, pp.32. 40. 409.
 - 上田学 2000 「私学の公共性と自主性」『教育学研究』67(4).
 - 稲正樹 1991 「私立学校振興助成法の立法過程」『岩手大学教育学部付属教育実践研究指導センター研究紀要』第1号.
 - 野上修市 1989 「私学助成の憲法理論」『法律論叢』61(4・5).
- 本研究に關係する政府機關の公文書：
『中華人民共和國憲法』1982年12月4日
『中華人民共和國教育法』1995年9月1日
『中華人民共和國義務教育法(改訂)』2006年9月1日
『中華人民共和國民弁教育促進法』2002年12月28日
『中華人民共和國民弁教育促進法實施條例』2004年4月1日
『中華人民共和國中外合作辦學條例』2003年9月1日
『民營非企業單位登記管理暫行條例』國務院令第251号 1998年10月25日
『稅政部国家稅務總局の教育稅收政策に関する通知』(財稅[2004]39号) 稅政部国家稅務總局 2004年2月5日
『「稅政部国家稅務總局の教育稅收政策に関する通知」のいくつか

の問題に関する説明』

「上海市公立小中学校転制の強化に関する意見」1996年9月28日

「社会力量による学校設置・運営への奨励に関する若干の規定」
1998年

「義務教育段階学校運営体制改革実験工作に関する若干の意見」
1998年6月17日

「甘肅省人民委員会關於大力巩固和發展民办学校的指示」1959年10
月20日

「天津市教育局一九五一年工作計画綱要」1951年2月

「2011年全国教育事業發展統計公報」

[http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/
moe_633/201208/141305.html](http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_633/201208/141305.html) 2012年9月1日アクセス

(指導教員 勝野正章准教授)