

# 中国における民弁高等教育行政

—中国湖南省の事例分析を中心に—

学校開発政策コース 夏 芸

ADMINISTRATION OF NON-GOVERNMENT HIGHER EDUCATION IN CHINA

—FOCUS ON A CASE OF HUNAN CHINA—

Yi XIA

In this text, the current state and the problem of the non-government higher education and the administration are verified by analyzing the case of Hunan China. And, the characteristic of the effect and the administration of the continuing condition and the administration of the non-government higher education organization are clarified from the management realities of the non-government higher education organization.

The ideal way of administrative management to secure making of the management of the non-government higher education organization is pointed out.

## 目 次

はじめに

- 1 先行研究の検討と考察
- 2 中国の民弁高等教育機関及び民弁高等教育行政の現状と問題点
- 3 民弁高等教育行政の特徴と構造

おわりに

はじめに

中国における教育改革は、1980年代なかばに入っ  
て、経済体制改革と共に全面的に展開された。1950年  
に廃止された民弁<sup>1)</sup> 高等教育機関も再び開設できるよ  
うになった。1990年代の初めから、教育改革の波に乗  
り、新しい現象として民弁教育機関が市場ニーズに合  
わせ増え続けた。これは、中国の「改革・開放」政策  
による中国の急速な経済発展に伴う社会及び一般庶民  
の教育への期待と要求がますます高まったこと等によ  
り、教育体制・形態の多元化が求められ、且つそれが  
可能となったからである。特に、国家の財政難等を緩  
和してくれる民弁高等教育機関は雨後の筍の如く新設  
され、その発展ぶりは著しく、中国の教育に大きな変  
革をもたらした。

中国の国情及び民弁高等教育機関の多元性により、  
中国の民弁高等教育機関における行政管理は非常に複

雑且つ、難度が高いというのが一般的な認識である。  
一方、一般的な認識とは異なった部分もかなりあると  
いう見方もある。そして、民弁高等教育は中国経済の  
高度で持続的な発展にとって無視できないほど重要な  
条件になっているという政府側の認識と期待もかなり  
高いため、30年近くのブランクがある民弁高等教育  
のあり方と行政の対応に各方面から新たな注目と関心  
が集まっている。

行政管理について言えば、現在の中国では、民弁高  
等教育機関設置の際には事前の申請と審査（設置基  
準、設置認可等）が原則的に行われているが、設置者  
に対する審査は厳しくなったが、緩やかである。しか  
し、設置後のチェック、監督システム、指導・支援策  
等が不整備や行政管理体制の不完全のため、教育の  
質の確保、学生（親）の教育に対する保障及び経営の  
安定化・健全化などの指導と監督が不足している言え  
る。つまり、設置の際に設置基準に基づいて厳しく審  
査するが、設置後の市場競争の中で質の悪いもの、競  
争力の無いものは自然淘汰されていく仕組みになって  
いる。そして、そうした競争に敗れて閉鎖するような学  
校がでてきても仕方ないのではないかという政府の暗  
黙の了承も得ているように見える。しかし、その際、  
経営破綻によって不利益を被る学校経営者は別とし  
て、不利益を被る学生を救済する仕組みが整えられて  
いないため、学生（親）から政府行政機関への救済願

いと告訴が増える一方であるのが現状である。即ち、民弁高等教育に関する政策環境は有効に見えるが、法制度・行政管理のルールが明確化しつつであるか、民弁高等教育の発展に対する政府の消極的な態度が読み取れ、民弁高等教育に対して、統制策ではなく抑制策を実施していると言える。

従って、民弁高等教育機関からは公正且つ、効率的な「行政管理」が強く求められている。

本論文は以上の問題点を踏まえて、次の三つ分析課題を設定した。

- 1) 民弁高等教育機関経営と政策環境
- 2) 民弁高等教育機関及び民弁高等教育行政の問題点
- 3) 民弁高等教育行政の特徴と構造

これらの課題を究明することによって、中国の民弁高等教育行政の在り方を考察する。

## 1 先行研究の検討と考察

民弁高等教育の著しい発展に伴い、さまざまな問題が表面化しつつあり、政府、社会、研究者などの注目を集めるようになってきた。本研究領域と関わる先行研究は少ないが、理論研究の著書としては、1) 胡衛(2000)主編の『民営教育の発展と規範』、2) 陳桂生(2001)の『中国における民弁教育の問題』などが代表的著書として挙げられる。実証研究の著書として、3) 陳宝瑜(1998)の『民弁高等教育』等が代表的な著書である。この他に『民弁教育動態(上海教育科学院民弁教育研究所編)』などの専門情報紙に発表した関連論文もこの分類に大きく分ければ、主に、民弁高等教育における教育の質(教師の確保、学歴認可、教育水準の評価など)、学校経営(営利性、所有権など)及び行政管理(政策、法制度、設置認可行政など)に関する問題をめぐる研究として挙げられる。

民弁高等教育行政(政策・法制度・行政施策・遂行など)に関する先行研究は下記のように分類できる。

### A 民弁高等教育における政策・法制度

政策は民弁教育の存続・発展の基本環境であり、関連する営利、所有権、費用徴収、教師・学生待遇等、各方面の政策問題も「民弁教育改革と発展の研討会」の焦点であり話題である<sup>2)</sup>。民弁教育機関の視点からの、「教育行政機関の民弁教育を国家教育系統及び統一的な発展計画に組み入れ、適正なマクロ的な管理を希望すること」という意見に対しては、教育関係者・

研究者からの、「政府の責任、民弁教育への指導と管理を強化させ、設置認可・会計監査・救済制度などの確立を問題化し、行政管理の実施過程を重視するように」という認識のほうが一般的である。しかし、教育行政機関の民弁教育管理担当者達は「地方の機構改革問題に更に関心を示し、中央と地方政府の職能が異なるので、地方管理の任務が多くて重い」<sup>3)</sup>という主張があり、現行行政組織・職能・人員配置などに関する意見が多くあった。

民弁高等教育の規範と発展を促すための外部環境の整備、相関法律・政策の健全などに関する議論(胡・丁・全人大2001)も数多く挙げられる。

例えば、「民弁高等教育機関の利益を保障し、学校経営行為を規範させるため、国家は法律の制定・実施をすることによって民弁高等教育機関に対する管理を強化する必要があり、民弁教育機関の健康な発展を保証する。」<sup>4)</sup>

このほかに、「国家関係部署による有効な措置を実施して、民弁高等教育を積極的に支持し、マクロ的な管理を強化すると同時に、民弁高等教育機関の各類型・各レベルの存在形態の制限が緩和されることを期待する。そして、奨学金貸し付け等の方面の民弁高等教育機関の学生に対する制限を取り消し、民弁高等教育機関の教師・学生の権利を保障する。又、民弁教育の法制度は民営教育を保護・支持する立場で出発し、民弁教育機関の経営行為を規範させるべきだ」等<sup>5)</sup>の共通認識が形成されている。

そして、「法制度の整備によって、中国の民弁教育法制の制定は教育の発展が遅れていた局面を変換させ、政府・団体・個人三者の地位・作用・責務・権力及び相互関係を明確にし、学校経営者、学校、教職員と学生の法律に基づいた権益を保障する。と同時に、政府が代表する社会権益を保障する上で、関係部署及び人員の行為を規範させ、経営者は法律に従って学校経営をし、行政主管部門は法律に従って行政管理を行うべきだ…」<sup>1)</sup>という見解が代表的となり、法制度の制定に反対する意見と争議も少なくなかった。<sup>6)</sup>

しかしながら、このような議論は主に一般的な説明文章であり、理論と実践を踏まえた理論的な研究論文が極めて少なかった。

### B 民弁高等教育における行政管理、政策の実施・遂行

現段階では、民弁高等教育における設置認可行政、監督評価行政(朱・金2001)について、事実の記述が

多く、その形成の背景、実施効果の検証が見当たらなかった。例えば、朱・金（2001）は、「教育局が設置認可行政を行う際に、必ずしも教育の発展の角度から考慮するのではなく、経済の角度から資金の導入、経済効率を優先的に考えるケースもあり得る」と指摘しているが、その根拠の分析が不足している。

中国の新聞等メディア・世論には、民弁学校に関する不祥事事例の報道が良く見られるが、その報道は発生過程と結果を記述するものが圧倒的で、肝心なその背景と実質的な原因が分析されていない。勿論、行政による救済処置や措置も明かに見当たらないのである。

これは法律の不健全性に原因があると考えられるが、政府官僚、行政職員も巻き込んでいることは間違いない。従って、このデリケートな話題を取り扱った先行研究が見当たらないのも理解できる。

そして、「政策上の支持に関する遂行問題」については、広州市教育委員会民弁学校に関する行政管理責任者（巡視員）も同意見である。『民弁教育に関する条例』には、「民弁教育機関及びその教師と学生は国立教育機関と同じ法律地位を有する」と書かれているが、実際には遂行されていないところが多いようであるとの指摘がある。

## C 民弁高等教育行政をめぐる理論が主に下記の三つが挙げられる。

### 1) 非営利組織発展段階論

非営利組織（NPO）の特徴は、民間性、非政府性、非営利性、自治性、自発的、奉仕的である。「民営高等教育機関は特殊な非営利組織」というアモン大学の柯佑祥教育学博士の博士論文（2001）に提起し、民営高等教育の発展は高等教育発展の市場化過程と趨向であり、非営利組織の市場化の共同趨勢を反映している。David Kortenの有名な非営利組織発展段階論、即ち「4代非政府組織（慈善活動—地域発展—持続的発展—非政府組織の聯合）」の学説が成立するならば、非営利組織の民営高等教育の発展も四段階に分けることが考えられる。即ち、公益性目標段階（寄附行為を中心）—市場化段階（学費の消費者負担、公益性と営利性の並存）—公衆支持段階（政府助成）—同業合作段階になる。現段階の中国民営高等教育機関では、市場化段階にあり、非営利組織の発展過程の一つ段階にすぎない。

この非営利組織発展段階論のモデルでは、日本、アメリカの私学発展過程から見れば、ある程度適合して

いると言えるが、ヨーロッパ諸国において、必ず一致しているとは言えない。フランスにおいて、「大学」とはすべて国立大学となっている。中国の実情から見れば、「完全民営型」、「公私混合型」と「国有民営型」の類型によって、その発展段階の時期が異なることが指摘できる。本研究の事例分析にも明らかにしたことは、「完全民営型」の民営高等教育機関は市場化段階にあるが、「公私混合型」及び「国有民営型」の民営高等教育機関にはもう既に、公衆支持段階（政府助成）に入っていると言える。

ここで、中国の「民弁高等教育」の概念と内容が伝統的な「私立高等教育機関」の概念と内容の違いが認識し、私は中国における、この理論モデルの適合性に多少異議を持ち、厳密な検討が必要だと考え、今回の本研究に取り入れなかったことにした。

### 2) 国家と市場における民弁高等教育資源の配分機能と規制—新公共管理論の提起

「新公共管理理論（NPM—New Public Management）」とは、民間の経営理念・手法・成功事例などを可能な限り行政に適用することによって、行政の効率化を図る。』<sup>7)</sup>

先程の先行研究にも挙げられるように、教育市場化というスローガンから強大な私有化傾向及び政府と教育の関係の新見解、即ち、一種の新しい公共管理理論の提起に至ったのである。

しかし、当然、この理論の実践プロセスは、中国の伝統観念に対する大きな転換にかかわっているだけに、長い日々を要するものと考えられる。

### 3) 政策決定・執行過程の人的ネットワーク<sup>8)</sup>—政策ネットワーク論の形成

「政策ネットワーク論」とは、ある政策領域でアクターとなる利益集団や官僚・政党その他の団体のネットワークにより、常に意見・情報を交換、政策についての調整などを行い、政策決定・執行過程の重要性により、政策ネットワークは必然的に形成するのである。

中国は依然としてシステムにより物事が処理される「人治の国」と呼ばれるように、人—指導者の要素が政策決定に大きな意味を持っているから、政策決定過程の曖昧性が指摘できる。つまり、システムの、制度的な決定メカニズムよりも、人的ネットワークを軸とした決定メカニズム、その意味では「人治的」政策決定メカニズムであった。現在、独裁だが、最終的には

正規の政策決定機関—指導部全体の「合意形成」が重視されるようになった。

例えば、2002年5月に、湖南省で「素早く湖南省の民弁教育を発展させよ」に関する通知が公布された。これは、省政府、省共産党委員会、省人民代表大会、省政治協議会のメンバーが合意した決定だそうである。

本研究では、以上の理論を参考にして、民弁高等教育行政の現状、特質などについて考察する。

概して言えば、今までの先行研究は、行政制度、法律などの説明、民弁教育をめぐる問題点のマクロ的な分析とミクロ的な経験談が多く、行政管理者、研究者或は経営者などの単一的な立場からの視点を置くものが良く見られる。民弁高等教育行政に関する専門的な先行研究はあまり見当たらなかった。また、民弁高等教育行政に関する研究は外部環境（政策など）からの検討（曲・邬2001）が多く、内部環境（経営・管理）からの検証は少なかった。内部環境に詳しい民弁教育経営者が発表したいくつかの文章があったが、自らの学校の経験談（徐2001）、外部環境問題への提言（戴・陳培根2001）に留まっていた。これは、内部環境の不透明性及び非公開性などの属性があるので、外部による実証資料の入手が困難さや内部の経営情報保護などが客観的な理由と考えられる。

本研究は、先行研究の空白を埋めることを目標に、民弁高等教育機関の経営と民営高等教育行政という二つのカテゴリーに主眼をおくことにした。それから、今までにない経営者、研究者及び行政関係者としての複数の視点により、学校経営と行政管理の二つの角度で現段階の民弁高等教育行政の実像に迫ることができたからである。

## 2 中国の民弁高等教育機関及び民弁高等教育行政の現状と問題点

### A 民弁高等教育に関する中央/地方（湖南省）の政策・法規

湖南省の民弁高等教育の発展段階別機関数の変化から、施策における中央と湖南省との密接な連携が見え、民弁高等教育機関のマクロ的な生成と発展状況がいかに行政の施策と連動しているのがわかる。そして、中央の政策指針が公布された後、地方（湖南省）もそれに合わせて地方の行政施策を制定し、公布していたのである。湖南省が内陸部にあるなどの原因で、中央より多少遅れていることも事実であるが、中央か

ら地方への権力範囲の拡大によって、地方の動きも早くなったことが指摘できる。いずれにしても、国家の民弁教育に対する政策指針が地方の行政施策に反映していることは確実である。これは民弁教育の生成と発展に欠かせない政策環境であると言える。

また、湖南省の法規・施策の制定時間と内容が示しているように、ゆっくりではあるが、民弁教育に関する法規と施策は徐々にではあるが中央の政策方針を追いかけているが、湖南省の民弁教育の発展は現状に合わせ、マイ・ペースで充実した変化をしていたことも指摘できる。

1983年11月に、省政府が『湖南省社会团体、個人の学校設置試行方法』を公布したが、成人教育の範囲に組み入れられている当時の民弁教育に対する法規制の未熟さが明らかである。約10年後の1994年10月に、省教育厅が『湖南省民弁学校審査暫定規定』を制定、正式的に「民弁教育」に関する行政が成人教育から独立して行えるようになったと言える。

この年は、省教育厅に「民弁教育管理処」が正式に設置された年でもあった。その背景として、湖南省の民弁学校が急速的に増加し、成人教育と違う体質と形態で現れた現状を無視できなくなったからだ。

1994年に、国家が広東省などの地方で起きていた「教育備蓄金」<sup>9)</sup>事件を防ぐため、「教育備蓄金の徴収を禁止する」という通達が出たにも関わらず、湖南省の「教育備蓄金」という資金運営方式で設置した学校（政府の指導と支持で設置した一つの学校も含む）に対しては容認する姿勢を示した。やがて、「教育備蓄金の返済不能」という長沙冠亜国際実験学校の事件が原因で、1997年12月に、湖南省も慌てて「教育備蓄金の徴収を禁止する」という規定を公布した。しかし、この政策の変更によって、順調に伸びていた「教育備蓄金方式」の学校経営を行っていたいくつかの完全民営形態の学校もこれが原因で、突然閉鎖するようになった。これは、「政策上の原因」で経営者と消費者が不利益を被る典型的な例でもある。

湖南省の法規制、施策において本格的な進展が見られたのは2001年11月に入ってからである。その後、湖南省地方政府が自ら生み出した民弁教育に関する政策方針は2002年5月の「公立学校と同等扱い」・「規範と発展を同時に取り上げる」などであり、政府の民弁教育に対する、積極的な姿勢が読み取れる。

そして、2007年3月、湖南省人民代表大会常委会より『湖南省における「中華人民共和国民弁教育促進法」の実施方法』を公布、2008年1月、湖南省政府が「民

弁教育発展の促進に関する決定」を発令した。しかし、その後、2008年7月25日、湖南省教育厅より、『民弁非学歴高等教育機関を整理することに関する通知（湘教通2008・274号）』が公布された。

現在、地方が中央の指示により民弁高等教育機関を国家によるマクロな統制を受けて調整している状態であると言える。この政策変動の中で、民弁高等教育機関（特に、民弁非学歴高等教育機関）の経営は一層厳しくなっているが、一部の優秀な民弁高等教育機関（主に、民弁学歴高等教育機関）には奨励金を出すことで財政支援も行う予定である。

## B 政府・行政関係者の視点から見た問題点

湖南省政協長沙市委員会「長沙市民弁教育状況調査報告」（2001年11月）、湖南省教育委員会民営教育管理処元処長張学軍「湖南民弁教育の現状及び発展思路」『新しい増長点—民営教育の実践と思考』（1997年10月）などの資料を参照し、聞き取り調査の結果も合わせて、政府・行政関係者の視点から見た問題点<sup>10)</sup>は下記のように整理できる。

### 1) 規模が小さい

全体から見れば、民弁教育は弱小の教育グループである。民弁高等教育機関と国公立学校との比率はわずか2.1%、在校生は1%に過ぎない。現段階での民弁高等教育機関の規模が小さく100人以下の学校も存在している。廃校リストに載っていた民弁高等教育機関（専修学院）の大半は廃校時点では在学生の数が100人未満になっている。民営形態の自己資金運営パターンの学校である。

### 2) 発展が不均衡

発展地区から見れば、長沙市等に集中し、その他の市では少ない。設置学科から見れば、文科系の専門学科が多く、理工科系の専門学科が極めて少ない。学校の条件から見れば、80%の学校は賃借校舎で教育活動を行っている。教育設備が国家基準に達している学校は55%しかない。例えば、例として挙げた「民弁湘南医学専修学院」は、1990年に湖南省衡陽市で設立したが、2001年2月に、省都の長沙市に移転した。「湖南涉外経済職業学院」も邵陽市から長沙市に移転してから湖南省の最大規模の学校となった。市場メカニズムに左右される民弁教育機関の立地条件の選択肢として、地域のバランスよりも学生のニーズを優先するのである。

### 3) 教育の質が低い

民弁高等教育機関の中で、教育の質が高い特色ある有名校が極めて少ない。大部分の学校は「教育の質を以って存続し、特色を以って発展する」という観念に転換せず、「学生募集、就職、資金」に力を入れている。

又、教師陣も「年輩が多く、若者が少ない。兼任が多く、専任が少ない。短期的行為が多く、長期計画がない」というのが現状であり、教育の質の向上を極めて制約している。先ほど挙げていた廃校リストの多くの学校では、いずれも学生の確保、就職率の低さ及び資金の問題に原因があった。現状で、民営教育機関にとっては、教育の質の向上よりも学校の生き残り問題が最優先課題なのである。

### 4) 経営行為の不規範

際立った特徴は「五乱」と言われている「学校設置の乱れ、学生募集の乱れ、学費徴収の乱れ、広告宣伝の乱れ、学歴授与の乱れ」である。また、伝統的な「個人営業」思想の影響で、一部の民営学校では専門的な財務管理を行っていないので、「帳面混乱、収支不明」という問題を引き起こしている。財務管理・監督規制など財務制度が不健全である。例えば、長沙冠亜国際実験学校は学生から高額な教育貯蓄金を徴収し、不正行為による返済不能という原因で倒産し社会に対し重大な結果を引き起こした。

そして、「民弁教育の発展は政府により、学校自身によるものであり、民弁教育機関の経営問題は政府と学校を一緒に考え、解決しなければならない<sup>11)</sup>」という指摘もある。

### 5) 管理行為の不適切

主に各レベル教育行政部門による管理の「過大」と「過小」に表われている。

一方で、ある地区の行政管理部門はマクロ的な管理に立脚していない。計画経済に基づく国・公立学校の管理方式を民弁学校の管理に採用し、民営高等教育機関の自主性と自己発展に過大な干渉をした。一方で、ある地区の行政管理部門は法律を管理する意識が薄く、民営高等教育機関の管理をおろそかにしている（長沙中山外国語専修学院の所有権紛争）。個別に見れば設置認可は行うが、その後の管理は一切行っていない（長沙市A校）。行政部門の審査管理の混乱状態などが原因で不法学校経営者の不法行為が頻繁に起き、民弁高等教育機関の名声と信頼を多いに傷つけた（長沙冠亜国際実験学校）。又、あるところでは民弁学校

に対する優遇措置と支援政策が実施されず、「土地代の徴収、校舎の建設等における不公平待遇」が挙げられた（長沙天英実験中学校）。あるところでは民弁学校が営利性企業基準に基づいて各種の費用と税金が徴収されている。

「現状では、教育行政管理機関が民弁高等教育機関に行っている直接行政管理とは、①設置・認可行政（設置運営許可書の交付）②評価・検査行政（年度評価・検査）であり、その他の行政管理が一切行っていないのである。しかし、教育行政管理機関以外の政府機関が民営教育機関を関与しているケースが多く見られ、その他の機関との協調、政府行為の規範化も行政管理の責務である。」<sup>12)</sup>

## 6) 認識が不統一

湖南省の民弁高等教育が1980年代以来、新しい出来事として、人々の注目を集めている。しかし、民弁教育に関する認識は未だに曖昧であり、正確な認識に欠けている。具体的には、「余分論（必要がない）」、「衝撃論（公立学校への衝撃）」、「営利論（営利を目的）」という三つの認識が存在している。その他の問題を解決するには、まず、この「認識の問題」を解決しなければならない。

## C 民弁高等教育機関関係者の視点から見た問題点

### 1) 学生獲得の困難

民弁高等教育機関は、「生源が財源」と言われているように、存続するためにまず学生を確保しなければならない。新学期（9月）に向い、5月から学生獲得の競争が始まる。そして、1999年から開始された国立大学の「学生募集数の増加可能（1998年108万人→1999年159万人→2000年220万人）<sup>13)</sup>」政策により、学生獲得競争がさらに激しくなっている。1999年の大学入学統一試験参加人数は388万人であり、史上最高の国立大学入学統一試験の合格率は50%以上に達している。

中国の高等教育機関では、未だに国立大学が圧倒的な地位と主導権を持っている。いくら優秀な民弁大学でも国立大学の競争相手にはなれない。さらに国立大学の学生募集数の増加が可能になり、民弁高等教育機関への入学可能な学生数は減少することになる。国立大学へ進学できなかった学生は残された有限の「財源」となり、民弁高等教育機関の獲得対象となる。学生を獲得するために、ある学校では各県の中学校のクラス担任まで足を運んでいたと言う。9月になって、

地方からの学校探しに来る学生を獲得するため、市の中心となる駅には各民弁高等教育機関の宣伝板・旗などが夏の風物詩とも言うかのように林立している。

「学生源泉があれば、前途がある」と言われるように、学校経営の基本は学生であり、学生の募集と学生のニーズを最大限に考慮しなければならない。

### 2) 学歴の不認可

現在の中国では能力を重視するようになったが、やはり、まだ学歴社会である。学歴授与権の有無によって、学生の募集及び卒業生の就職に大きな影響を与える。日本では、私立大学は卒業生に自らの学歴証書を発行し、それが日本社会及び世界に通用する。中国の場合はほんの一部の民営大学に学歴授与権を与えている。それは、政策上は国が民弁高等教育を支持しているが、高等専科職業教育を奨励すると共に本格的な高等教育機関の設置認可を厳格に抑えているからである。（『民弁学校の設置運営条例』第1章第5条）

国の認可がおり民弁大学（高等職業技術学院）として認可されるのは各民弁学校の努力目標でもあるが、学校の信用度にも直接繋がっている。

しかし、学歴校になれば、試験のための決まったカリキュラムに従わなければならないので、多様で、創造的なカリキュラム編成、学部・学科編成ができなくなるのである。民弁高等教育機関が一番望まれるのは学歴の市場認可である。

### 3) 教育の質の低下

国立大学が学生を選ぶこととは反対に、民弁高等教育機関では学生が学校を選択することになる。民弁高等教育機関は経営などの面から学生をより多く受け入れたいとのことで、入学試験などを行わない学校が殆どである。このため、学生のレベルがバラバラで、学力、能力もかなり低い人が多い。これらの学生は2～3年で卒業し目標とするレベルに至るは極めて難しい。

学力、能力を別としても、一般教養さえ養成することができないのが現状である。各民弁高等教育機関は学生の質をいかにして向上させるかが大きな課題である。

民弁高等教育機関の場合は福利厚生、住宅などの面で不安定さがあるため常勤の専任講師を招聘するのは現実には難しい。具体的に言えば、雇用・保険・福祉・昇進・身分などの問題がある。国立学校と全く違う待遇であるので、民営学校の教職員の流動性はかなり高

いと言える。特に、中国の場合は、外国人専門家・講師を招聘できるのは招聘資格を持つ学校のみとなっている。民営学校には招聘資格を簡単には与えないのである。教育の質を確保できる講師の招聘には多くの問題を抱えている。

従って、現実的には教育の質の確保は現段階では困難であり、質の高い学生を獲得するために、各学校は学科の特色に力を入れるようになった。

#### 4) 学校施設の欠乏

コストを最低限に抑えるため、民弁高等教育機関の多くはまだ賃借校舎という形で教育活動を行っている。しかし、学校及び教育活動を安定させるために、独自の学校施設の建設が必要になる。それに、学歴教育を行う学校に対して、「独立校舎」も必要条件となっている。

しかし、現実には、自己資金で学校の運営を行っている多くの民弁学校は多額な建設資金の当てがなく、苦しむ一方である。

しかし、施設の問題は民弁高等教育機関自身の悩みだけではなく、行政管理部門が抱える問題でもある。「民弁教育機関経営の安定性を考えれば、設置基準に満たしていない、独立校舎のない学校はどうなるか気になるが、高額の負債で校舎を建てた学校の経営はもっと心配である」<sup>14)</sup>という発言が挙げられる。

#### 5) 運営・管理体制の不健全

学校の自律性と自己評価機能の創出及び有効的な運営規制の導入は民弁高等教育機関にとって何よりも大切だと考える。現状では、多くの学校はワンマン経営及び家族経営という形で教育活動を行っている。理事会は形式的に過ぎない。しかし、多くの学校経営者には科学的な制度の経営・管理体制に対する認識が不足し、理事会という運営体制の欠点も挙げられる中で、家族関係（人間関係）による学校運営体制を志向しているが、実際には学校運営体制の健全化を期待している。

そして、管理体制の問題として、「一党制であるため、監督体制が無いので、法律があっても守らない或は実施していないという現状の中で、民営教育機関の経営問題を防ぐことが難しい。悪循環の学校（経営不振—教育の質低下—学生の告訴—罰金—経営者逮捕—学校閉鎖）が今後も増えていくであろう。」<sup>15)</sup>という指摘もある。

#### 6) 競争条件の不公平

民弁教育機関から「競争条件の不公平」という指摘が少なくない。公教育機関、地方聯立型教育機関との競争が深刻化する一方、競争環境の整備と競争秩序の創出が行なわれていない。国公立教育機関にも自主性を持たすようになり、学費の徴収も学校単位で決められるようになった。混合型教育機関では独立法人型教育機関におけるような政策・法律区分が行われていない。公有教育資源を利用している地方聯立型教育機関と比べれば、独立法人型教育機関が不利である。このような「不公平な競争」が続いているのが現状であり、公正、公平ある市場競争体制の創出、整備が期待されている。

#### 7) 財源の不確保

自己資金によるステップアップの発展周期があまりも長期的であるため、他人資金の開拓と確保が学校の生き残り競争に欠かせない条件となっている。しかし、多くの民弁高等教育機関は政府からの援助がなく、銀行からの融資も極めて困難であり、寄付金による収入の見込みもないという厳しい現状に直面している。これも民弁高等教育機関は教育の質よりも教育経費の確保を優先的に考える理由であり、教育経営が成り立たなければ、教育の質の確保も当然不可能だからである。従って、学校の規模（施設と学生数）も各学校の経済力によって制限している。

### D 研究者など第三者の視点から見た問題点<sup>16)</sup>

#### 1) 操作可能な政策・法律が不健全

今までに、約30の民弁学校に関する条文が明記されている政策が挙げられているが、いずれにしても、法的な性格を持ち、民弁学校に関する専門的な具体策ではないと言える。

また、これらの条文による政府の民弁教育観も異なっているため、政策の変動が指摘できる。

「民弁教育関係者の調査によれば、84%の民弁学校が学校の発展に影響を与える最も大きな原因は民弁教育政策にあると指摘している。」<sup>17)</sup>

そして、教育専門家を対象とした質問では、「実施する上で操作可能な法律・政策が欠けている」という答えが総合順位の一位になっている。<sup>18)</sup>

具体的には、民弁学校法、民営学校の設置基準、評価体系、国の政策理念、規範・監督方策、財政補助策、民弁学校助成策、会計監査制度、優遇税制、融資政策などの制定が挙げられる。

## 2) 学歴評価機関の不在

民弁高等教育機関が直面しているこの問題は国家が直面している問題でもある。現在、湖南省の学歴授与権(本科)を持つ民弁高等教育機関はわずか二校しかない。成人試験・独学試験による学歴の取得は難しいし、民弁高等教育が「試験」勉強になりがちであるため、民弁高等教育機関における学歴認定の新しい方式が必要となる。民弁高等教育機関における学歴認定と評価機関の設置が考えられる。

高等教育を行う民弁学校にとって、学歴・学位の授与資格は教育の質の検証と認可にもなり、学校の社会的地位、信頼にも繋がる問題である。そして、教育行政機関にとっては、教育課程の編成、教育目標の設定を管理する方策でもあり、民弁高等教育機関の健全な発展に直接関わる問題でもある。

## 3) 教育レベルの低下

民弁高等教育機関の設置者の多くは公民個人、社会団体、民営企業であるため、学校経営は一種の営利事業(学校ビジネス)として考える人も少なくない。「民弁教育設置運営条例」では「営利を目的にしてはならない、学校の収益は全て学校に帰する」と書かれているが、政府からの適切な指導と監督が行われていないため、学校ビジネスによる収益を期待しているものも少なくない。現段階では、「学生の量」の最大化を目指すサービス志向を持つ民弁高等教育機関が圧倒的に多いと言える。

学費の上限を各地域物価局より決められているため、学生を最大限に増やすことによって収益を増やすことになるので、入学基準は高卒以上であるが、中卒(中学校卒)程度の入学希望者も入学させるなどの現象も見られる。ある湖南省の民弁高等教育機関高等は学生の量を拡大するため、最初から中卒者をターゲットにして「成功した」例もある。しかも、これで2,000人以上の学生が在学する規模になったため、省教育庁も黙認せざるを得なくなった。このように、学生の質の低さによる教育レベルの低下は、湖南省の民弁高等教育のレベルにも現れている。

また、民弁高等教育機関も不安定であるため、教員、特に優秀な教員の確保は大変困難であることから、大量に非常勤講師を採用している。教員が常に変動し、不足していることで、教育活動の円滑な展開は保証されない。これも教育レベルと教育の質を大きく左右する原因となっている。

この問題は国と学校の共通する悩みでもあり、その

改善策を共に考えるべきであろう。

## 4) 行政管理体制の不健全

国家が地方政府に民弁学校に対する行政管理権を与えているが、現実には具体的な指針や行政指導、管理措置が行われていない地区行政管理部門が多い。更に、地方政府も民弁学校に関する行政指導の専門家や経験者が少ないため、現実にはコントロールをしたいが、適正的なコントロールはしていない、できない。プラスのサポートよりマイナスの制約或いは放任が多いのが実状である。

早いスピードで成長している湖南省の民弁教育機関に対して、省の教育庁には、2002年から「民弁教育管理処」を廃止し、「発展企画処」へ組み入れている。市(県・州)によって、民弁高等教育も中初等教育と同じように民営学校管理課に所管されたり、成人教育課或は職業教育課に管理されたりしている。しかも、そのようなところは1-3名程度の職員しかいないので、日常事務に追われ、民弁高等教育に対する指導・検査・監督などを行う余裕がないというのも実状である。尚、管理人員の素質及び民営学校に対する理解・知識等も不足しているため、民弁学校の設立認可・年末検査を除けば、常に起こっている民営学校に関するトラブルに時間を費やしているとも言える。設置審査に当たっても、詳しく申請者について調べることをしないし、できない。

すなわち、「①行政機構が不健全、専任の職員が欠けている。②行政管理上の明確な規定が制定されず、政策の実施及び施策の操作ができない。③過大関与と放任自由の両極端の管理方式で行政管理を行っている。」<sup>19)</sup>

そして、自由競争による民弁高等教育機関の統廃校問題、トラブル、不法行為などによる学校の閉鎖、倒産などによって、不利益を被る学生・親が少なくない。教育消費者の権益を保護する救済・保障制度及び予防策の策定が欠けている。

## 5) 教育機会の不平等

現在、国立大学の高額な学費の徴収なども法律的に認められるようになり、「家庭の経済状況」が「入学機会」とイコールになる現象が現れている。「貧富分化」現象がますます増える一方で、教育の機会均等における問題も大きくなりつつである。

## 6) 財政支援の欠乏

これは民弁学校が普遍的に直面している現実問題であり、一番政府に期待するものである。政府の財政的な応援がなければ、民弁学校の発展は有り得ない。しかし、現実的には政府の高等教育に対する財政性交付金は年々増加しているが、ますます、増え続ける高等教育に対する需要に追いつかず状態であるため、民弁高等教育機関への財政援助は当分不可能だと思われる。これも、「大いに民営教育を発展させよう」という政府の政策指針が打ち出した原因の一つであると言える。

## 7) 説明責任の問題

政府、行政管理部门の民弁高等教育機関全般に対する情報の入手、現状の把握、環境の整備が欠けている。さまざまな社会問題になっている民弁高等教育機関に対しての責任追及、消費者への説明責任などを果たすことができない。そして、社会と公衆が民弁高等教育機関自身に求めている説明責任の問題も深刻化している。

具体的には、民弁高等教育機関審議会、協議会などの組織の結成、民弁高等教育機関の情報ネットワークの編成、地方政府による民弁高等教育に関する共用情報の作成・公開、政策・法規の説明及び実施状態のチェックなどが挙げられる。

以上の3方面の視点から見た問題点を表にすると、下記ようになる。

## 3 民弁高等教育行政の特徴と構造

中国の民弁高等教育は1980年の「復興」からわずか20年の浅い歴史の中、試行錯誤を繰り返しながら、独自の行政管理の特質を形成し始めている。その行政の特徴として下記のことが挙げられる。

1) 憲法(1985年)、教育法(1995年)の制定により、民弁学校の設置・運営が法的に認められるようになった。しかし、専門的な法律が欠けているため、地方の関連法規・施策が行政管理の重要な指針となる。教育レベルにおける「制限」(抑制策)と経営レベルにおける「自主」(放任策)を行い、「量的な拡大」と「質的な制限」という二元政策を形成している。

2) 設置者が、社会団体、公民個人などの多元化的性格を持っているので、自然人法人及び企業法人等が存在している。その設置主体と存在形式についての統一性、規範性がなく、明確な「ルール」もないという中国的な「人治主義」行政の特質が指摘できる。

3) 財政的には、「完全民営型」の民弁高等教育機関における「不干渉、不援助」の原則を用い、「公私混合型」の民弁高等教育機関に対して「サポート・アンド・コントロール」という二元的な財政政策を行う傾向が見られる。

以上のことを通じて、中国の民弁高等教育において、『教育立法における法律主義』原理ないし『法律による行政権のコントロール』原理(『法による行政』<sup>20)</sup>)という行政は、実施されていない、或いは適切に実施されていないという基本的な背景に立ち、「法による行政」よりも「人による行政」を実施していることを検証することでできた。「行政指導が法治主義の貫徹しえない広範な領域を形成<sup>21)</sup>」と言われているように、現段階の中国民弁高等教育機関に関する政府の政策を具現化している法律法規よりも政策・法規を推進・実行する地方の政府機関・教育行政機関の責任者及び担当部署による行政管理であり、これらは民弁高等教育の興衰存亡に直接関連していると考えている。

しかし、長期的に考えれば、民弁高等教育行政の目標を達成するために、「①設置の際の事前の申請と審査(学校法人制度、設置認可等)、②設置後に私学自

表1-1 民弁高等教育機関及び行政における問題点(三つの視点から)

番号	政府・行政関係者の視点	民弁高等教育機関関係者の視点	研究者・一般人等第3者の視点	共通問題点
1	規模の小さい	学生獲得の困難	法律・政策の不健全	
2	発展の不均衡	学歴の不認可	学歴評価機関の不在	
3	教育の質の低い	教育の質の低下	教育レベルの低下	教育の質
4	経営行為の不規範	運営体制の不健全	「無政府状態」の発生	学校経営
5	管理行為の不適切	学校施設の欠乏	行政管理体制の不健全	行政管理
6	認識の不統一	競争条件の不公平	教育機会不均等	
7		財源の不確保	財政支援の欠乏	
8			説明責任の問題	

らが質的確保に努めるような誘導策としての「私学助成（税制優遇、補助金制度など）」の拡充、③私学経営の安定化と健全化のための学校法人会計や資金貸し付け等の整備、などの取り組みが行われてきた」日本を良き参考例とし、中国の独自の高等教育政策・法制度の制定と整備が行われなければならない。

おわりに

民弁高等教育機関の生成と発展の状態は政策環境と相互に影響を与え合う関係を持ち、政策方針よりも更に民営高等教育の経営と行政施策の実施状況に密接に関連をしている。政策環境が民弁高等教育の生成と発展に影響を与えているように、民弁高等教育機関の生成と発展状態は逆に政策の形成と変更に影響を与えていることが指摘できる。

又、民弁高等教育機関における行政管理（設置認可行政、監督行政、処置行政など）の現状と問題点を分析した結果、a. 旧教育行政体制の影響 b. 人による行政の弊害という問題点を抽出した。これも、民弁高等教育機関の経営の健全化を直接左右する要因である。

民弁高等教育機関が存続する条件として政府による支援策及び「指導、助言」行政が欠かせないものであ

るが、市場メカニズムによる影響もかなり大きいとも言える。その成功のかぎとしては「政府からの指導・支持」及び「市場への適応」が挙げられる（図 1-1 を参照）

現段階では、完全民営型の民弁高等教育機関において、行政との直接的な関わりを持っているのは設置認可行政のみであると言っても過言ではない。民弁高等教育機関の存続の条件は何よりも経営者の判断と経済力、そして消費者の市場需要であると指摘できるが、その他の方面の行政管理への期待度も高まる一方である。

民弁高等教育機関の経営問題は「教育の質の確保、運営体制の確立、資金の調達」であると指摘できる。この問題の解決は、経営者自身の素質・能力、市場機能・規制の健全な働き及び適切な行政管理等に直接関連するが、根本的には、政府の重視と権力者の関心度にかかっていることが共通の認識である。

最後に、中国の民弁高等教育行政の在り方—公正・民主・効率的な民弁高等教育行政管理体制の形成を提言して置きたい。

（指導教員 勝野正章准教授）

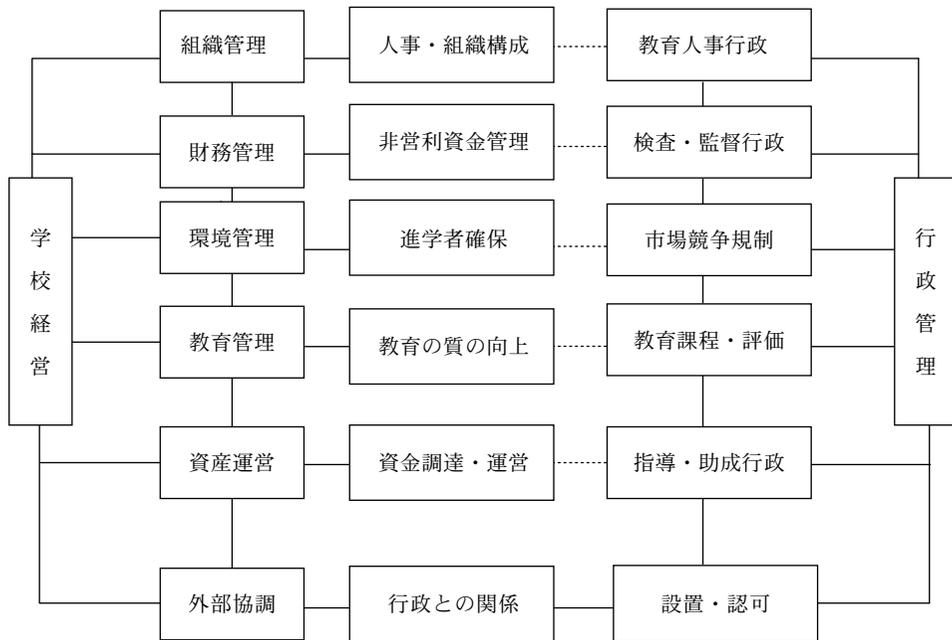


図 1-1 中国の民弁高等教育機関の経営と行政管理の関連概図

## 注・引用文献

- 1) 「民弁」とは非政府セクター、即ち社会团体、政党、民営経済組織、學術団体と公民個人等により設置・運営することを指す。中国現段階での一種の教育の設置・運営形態である。詳細説明は本研究のP3, P16を参照。
- 2) 「民弁教育改革与発展專題研討会総述」『民弁教育動態』2001年第1期 P33・上海教育科学研究員民弁教育研究所
- 3) *Ibid.*, p 5 より
- 4) 寧正法「中国民弁高等教育立法初探」蘇州大学学报1998.4 P116-117
- 5) 王愛国・浙江大学高等教育研究所「発展と規範の中で共識を形成する（在発展与規範中形成共識）—全国民弁高等教育學術研討会2001.5. 20-23 杭州  
i 張広義・重慶經濟貿易管理学院院長「立法寸前」『教育發展研究』2001.7
- 6) 「民弁教育の發展課程中に、それぞれの問題が生じているが、『民弁学校設置・運営条例（社会力量办学条例）』の実施期間が未だ短い、何年間かを観察してから修正し或は専門の法律を作ってからでも遅くはない。それから、現段階では、誰が学校を創るのか、どうやって経営しているのか、営利か非営利か、制限していないので、現状の維持もよいでしょう」という反対意見もあった。（邵金榮『中国民弁教育立法研究』人民教育出版社 2001 p18より）
- 7) 稲継裕昭・姫路獨協大学法学部助教授HPより
- 8) 天児慧・『現代中国—移行期の政治社会』東京大学出版会1998年4月 p142を参照
- 9) 「教育備蓄金」とは学生が入学時点に一括或は分括して、学校が設定している貯金額（千・萬元単位）を支払い、これを無利息の貯金として、学生が卒業する時点で民営学校から一括返還される仕組みになっている。
- 10) 数字出所は湖南省教育庁庁長蔣作斌「発展と規範を共に、我国民弁教育の新突破を実現せよ」（『湖南民営教育』2002年第1期 p4より）
- 11) 2000年8月長沙市教育局民弁教育管理処主任への聞き取りより
- 12) 2002年8月湖南省民弁教育協會の秘書長への聞き取り調査より
- 13) 中国教育部『全国教育事業發展統計公報』（2000年）を参照
- 14) 2000年8月長沙市教育局民弁教育管理処主任の聞き取りより
- 15) 北京海淀走讀大学国際部主任への聞き取り調査2001年3月より
- 16) 国家教育部教育發展研究中心研究員、北京教育科学院研究員、北京師範大学高等教育研究所研究者、上海教育科学研究院民弁教育研究所、湖南省教育科学研究院史誌編集室室長などへの取材及び先行研究により帰納したものである。
- 17) 劉莉莉『中国民弁高等教育發展の現状と展望』博士論文・華中理工大学、2001.5 p32
- 18) 北京師範大学教育改革与發展研究中心『2000年中国教育發展報告—教育体制的變革与創新』（北京師範大学出版社、2000年8月）p124
- 19) 国家教育部發展研究中心研究室主任へのヒヤリング調査 2001年3月4日より
- 20) 西本肇『『学校基準方案』の性格とその制度形態の検討』北海道大学教育学部紀要第36号。ここでは、国の教育行政機関に対する法律による規制及び民弁高等教育機関に対する法律による規制を指す
- 21) 荻原克男『戦後日本の教育行政構造—その形成過程』けいそう書房1996年 第1版 第二部 p191