

現代中国における教育行政学研究

- 教育行政の研究方法を手掛かりに -

孟 洪 珠

The Study of Educational Administration in Contemporary China
:Focusing on the Methods of Study in Educational Administration

Hongzhu MENG

In the field of the study of educational administration in China, a number of papers paid too much attention to the history of education policy in China or outcomes of the study of educational administration in foreign countries. In recent years an increasing number of writers focuses the education policy-making and policy implementation process. Although this perspective is important, it is also necessary to construct analytical frameworks which can explain the mechanism and structural feature within the education policy process.

・本研究の対象・目的・意義

中国における教育行政学研究は1930-40年代に独立した学問として成立し、1980年代以降急速な発展を果たしたが¹⁾、その研究の歴史は必ずしも長いとはいえない。中国では、教育行政学は教育管理学の一分野と見なされているが²⁾、教育管理学とは、ミクロの学校管理学とマクロの教育行政学とに分けられる。即ち、管理科学を理論枠組みとして学校経営の管理過程を解明しようとするミクロ学校管理学と、そして教育現象を管理過程及び政治過程という二つの側面から解明しようとするマクロ教育行政学に分けられる。このような分け方は、中国において代表的な分類方法ともいえる。

一つの独立の学問領域としての教育行政学が、基本的な問題に関する共通の認識前提となるのはいうまでもないが、本稿は、現代中国における教育行政研究の方法とその課題を解明することを目的とする。中国における教育行政研究の方法は必ずしも明確にされていない。そこで本稿では、教育行政がどのよ

うに研究されているのか、その実態把握と、教育行政研究における研究方法論における問題点を考察することにする。

教育行政学を対象として分析するとき、教育行政学論著に限らず、関連論文を視野に入れて検討するのが要求される。先行研究のほとんどは本領域の著書のみを焦点を当て³⁾、論文をその対象とはしてこなかったが、本稿では著書以外の関連論文も視野に入れて分析する。

本稿においては、中国教育行政学の基本的著書や論文を分析し、その内容を把握し、その研究方法を考察する。検討する文献は1980年代以降のものに限る。それは、1949年に中華人民共和国が成立後、教育行政研究が停滞期に入って、1980年代に入ってから研究が再開した歴史的な要因があったからである。

・教育行政研究をめぐる従来の研究方法

A. 外国研究

これまでの教育行政研究においては、教育政策に触れた研究もあるが、そのほとんどは政策過程の問

題点を引き出す作業にとどまり、概念枠組みを用いた分析はなかった。それらは、主に歴史研究、外国研究、個別事項を対象とした研究などに集中している。中国の教育行政研究に、適切な概念枠組みを用いて行われた緻密な研究は少ない。

外国の教育政策執行に関する研究は、研究の一つとして、王明賓氏の「美国教育政策執行研究述評」⁴⁾が挙げられる。王氏の論文は、教育政策の実施に関する研究成果が、実際の教育政策策定と実施に大きな影響を及ぼすことを強調し、アメリカの教育政策実施に関する研究成果を紹介し、それを現代中国における教育政策の策定およびその実施に寄与し、また教育政策研究にも役に立つようにすることが、その研究目的であった。王氏は、アメリカにおける教育政策研究の中でも、政策の実施に焦点を当て、政策失敗の原因や、成功した政策実施の要因分析の成果をまとめた。そこではアメリカにおける教育政策の実施に、教員の参画がより実施可能な具体策の設計に貢献した、と評価された。王氏は、アメリカの政策研究者は政策実施の分析において、有効な分析枠組みの開発に成功したとして、アメリカにおける政策研究方法が教育政策の実施に大いに貢献したと強調している。

このような研究は、現代中国における教育政策研究の不足点を指摘しているといえる。即ち、中国における教育政策の実施において、ミクロの研究、政策活動への現場の人間の参画、政策分析における分析枠組みの構築が重要であることが間接的に謳われているとみられる。

また、その他には外国の政策研究の成果を翻訳したものがみられる。謝維和など「政策分析」⁵⁾がその一つである。また、いかに中国政策分析に活かすのかを加筆すれば、貢献度がさらに期待される。

B．個別事項研究

研究の対象を、メディアの関心が集中している教育個別事項に絞る例として、叶之紅ほか「調整教育政策促進義務教育的改革与発展」論文⁶⁾が挙げられる。演繹的な手法で、すなわち、教育一般の原理、教育の平等性などを分析枠組とし、教育政策の問題点を指摘し、処方箋を提供する研究である。

C．技術的研究

教育政策策定における実務を紹介、手引き、手順のものがあるが⁷⁾、そこでは1949年以後の教育政策の形成過程が扱われた反面、政策形成過程を外部環境や利益団体を視野に入れていなかった。即ち、そこでは政府機関を、唯一のアクターとして政策策定過程を紹介しているに過ぎない。また、概念枠組みとしては、外国の政策策定の技術的な研究成果を紹介し、中国の教育政策を検討しているのであって、政策形成の理論を用いるところまで至らなかった。

D．処方箋の提供を目的とした研究

李立国氏の「論我国当前政府教育管理方式的轉換」⁸⁾のように、教育行政の問題点の析出・処方箋の提供を目指したものもある。李氏は中国における市場経済制度の確立に伴って教育行政の役割も轉換すべきだと指摘した。長期にわたり、中国の教育行政手法の弊害が目立つようになって、例えば国の関与が多すぎ、規制が厳しく、しかもそれが細部にわたるので、地方や学校の自主性がなくなったと指摘した。したがって、「政府の教育に対する管理は、わが国の社会主義市場経済発展の需要に基づき、その(改革)目標を、すべての事項に対する管理から必要な事項だけを管理する方向へ轉換し、直接的管理から間接的管理へ、・・・ミクロ管理からマクロ管理へ轉換すべき・・・」と述べ、その具体的な提案として、法制度の整備、教育財源の確保、監督評価制度(ここでは「内部評価」に該当する)の整備、世論監督(ここでは「外部評価」に該当する)の強化などが取り上げられた。

李氏の論文では具体的な問題点に対する海外の歴史の経験からの提案であっても、現代中国の教育行政の問題点を引き起こす構造的な仕組みを解明するものではなかった。また彼の処方箋もまだ実証的に検証されたものではなかった。

．教育行政の研究方法の轉換

A．政策自体に対する研究

中国における教育行政研究において、近年の新しい趨勢として、教育政策全般に対するレビューから個別の政策に対するより緻密な分析が行われていることが指摘できる。方法論的には、中国における現代教育行政学は、管理科学を主な理論分析装置とし

つつ、政策分析において実証分析を行い始めている。特に、分析枠組みを提示し、それを実際の教育政策の分析に用いた研究もみられる。分析枠組みの構築が不十分ではあるが、政策の外部環境に対する分析から政策自体へ関心が高まりつつあることが、新しい傾向といえる。しかしこれは、政策自体に対する分析、評価、政策決定過程の民主化、公開、およびその改善等すべてを視野に入れての研究ではない、逆に言えば政策形成機関の策定した政策に対する説明責任の追及を提言することを目的にしないことが現時点での特徴ともいえる。あくまでも策定された政策の実施に力点をおくことが多いのであり、教育政策の形成に役立つような情報や方法を提供するためのものではない。

中国における1990年代以降の政策課題は、教育機会均等の実現が一つの重要な研究課題となった。これは、教育の機会均等が全国的に注目を浴び始めた時期ともいえる。

さらに、教育財政政策の見直しも、教育機会の均等を実現するための重要な論点となり、教育財源の合理的配分によって教育機会の均等の実現を目指した。教育政策の研究の中でも、このような教育財政と教育機会均等に関する研究が多く、制度の合理的改革をめざしている。この領域では、教育政策自体に対する研究が多くみられる。

その一つは、袁振国氏の『論中国教育政策的転変对我国重点中学平等与效益的個案研究』⁹⁾が挙げられる。そこでは、教育平等を教育民主化の一つの重要な側面として位置付け、教育平等、教育機会均等、教育公平の三つの用語を区分して扱われた。しかし、これまでの教育平等に関する研究はこの三つの用語について定義ないし区分をしなかった。例えば、袁氏の本書は、教育平等を、全ての人は政治、経済、社会地位、民族、信仰および性別の差異による制限を受けず、法律上教育を受ける権利を同じく有すること、と定義した。中国における「重点中学政策」¹⁰⁾に対するレビューをし、その背景や政策に対する論争を再検討したうえ、この政策を概観した。さらに、アンケート調査とインタビュー調査を行い、重点中学校と非重点中学校の資源の現状を比較した。調査項目は、学校財務、施設、設備、図書等物的資源および教員、生徒の状況、それに進学率であった。研究対象となった地区は、沿海発展地区、長江流域の小都

市、内陸地区であった。このように、袁氏の本書における研究方法は質的研究方法がメインではあるが、量的研究手法も導入した。

B. 政策策定過程に対する研究

肖剛、黄巧栄氏の論文「影響教育政策制定的因素分析」¹¹⁾は、教育政策形成における影響要因を政治過程ととらえる視角から分析した論文の一つで、アメリカ政策科学を検討し、中国の教育政策策定の実態解明における概念枠組みの構築を試みた。そこでは、政策形成における要因をマクロレベル要因、メゾ・レベル要因、ミクロレベル要因に分けて分析した。

マクロレベル要因は以下の5つの要因からなる。

- (1) 政治要因 政党、利益集団、政治体制からの影響のことである。例えば、現代中国における教育方針など。
- (2) 経済要因 経済発展水準が教育政策の目標を規定する。例えば、発展途上段階にある国は、場合によって義務教育を必ずしも12年ではなく、5-8年に設定することなどである。
- (3) 教育の理念的要因 教育平等理念、生涯教育などが教育政策の内容に影響する。
- (4) 社会要因
- (5) 国際環境要因 海外の経験や事例が参考になること。

以上のマクロレベルの要因は、政策の形成過程において、外部要因の政策自体ではなく、政策内容に対する影響に關しての規定要因であり、政策形成の際に、念頭におくべき参考事項である。

メゾ・レベル要因は以下の4つの要因からなる。

- (1) 組織の構成、仕組み、特性、
- (2) 諮問機関の役割、
- (3) 組織内部の人間関係、
- (4) 組織文化、などを提示した。

ミクロレベル要因に関しては、政策過程における個人に關連する要素にも注目した。

筆者は、その厳密さ、適用さなどはさらに検討される必要があると思う。アメリカの政策科学の成果なので、中国に適應できるのか、ということも含めて検討する必要がある。

しかしながらこのような研究は大きな進歩だと評価できる。なぜなら中国において地方レベル場合、特に市レベルの教育政策過程の動向はその地方にとつ

て事実上もっとも重要な意義をもつといえるが、これまでの研究は、中央の政策に焦点を当てて、地方、特に市レベルの政策過程に対する研究が十分行われていなかった。市レベルの政策形成過程における諸アクターには注目しなかったのである。教育利益団体、諸アクターの教育政策過程に対しどのような影響を果たしているのか、というような研究はなされていなかった。外部環境 中国共産党市委員会、市長、教育局、市人民代表大会、市の実状等を含めた市政府内内部での政策過程を研究する必要がある。

C. 政策実施過程に対する研究

政策研究をめぐって、政策主体に集中しすぎる研究手法と少し異なる研究が現れてきた。姚暎春氏の論文「論教育政策的な能力限度」¹²⁾がその一つの例である。これは政策の策定、実施の主体である政府以外の利益団体の存在を視野に入れたものである。姚氏は、「政策能力」という用語を使って、政策効果に影響する要因として、内部要因と外部要因の二つの側面を提示した。外部要因として第一に会システムにおける利益関係、第二に国会制度、法律、道徳など、第三に政府の資源の多少に連動する公共秩序を維持する権威、などを取り上げた。

まず、第一の要因に対して、姚氏は、政策は資源の再配分をもたらす機能を果たすことから、政策の策定、実施過程は諸利益団体の利益に変化を及ぼす、と強調した。政策決定における公共選択論的アプローチを例に挙げ、政策作成者も外部アクターも、それぞれ利益最大化を図る行動をとるため、結果的に政策効果を制限することになり、そこでは教育政策も例外ではない、と指摘した。その理由を、教育行政機関には財政権限がないからであると、論じた。姚氏はこの論文で、中国政府の1993年国家予算の中、教育歳出を大幅増加する政策を例に挙げた。それは『中国教育改革と発展綱要』では、国家予算に占める教育歳出がGNPの4%に到達することを定め、1995年にこの趣旨を盛り込んだ『中華人民共和国教育法』により、「国家予算に占める教育歳出がGNPの4%に到達すること」が法的規範となった。しかしながら、1992年以来、教育歳出がGNPの4%に達することはなかった。この事例に対し、姚氏は事例として挙げた政策の効果に対する要因分析で、結論として、制度の要因、経済発展水準の要因、利益団体の要因な

どを列挙したが、その中でもっとも重要なのが、利益団体の要因であると指摘した。

姚氏は、これは政策効果に対する考察なので、自然に政策の実施に焦点をあてることになるとしているが、他方、政策自体に対する分析がないままである。政策目標が達成できなかった場合、政策実施段階だけに問題があったのか、それとも政策自体が何らかの問題があったのか、など検討すべき課題を、政策策定、実施、評価の段階ごとに考察する必要がある。

中央の政策に対しても評価の必要性がある。なぜなら、計画経済から市場経済への転換期とはいえ、地方と中央は互いに利益主体として衝突する側面もある。よって、中央の政策の科学性・明確性だけではなくその政治性、例えば中央の特定の政策が地方の自主性、自律性を損なうかどうかをも検討の視野に入れる必要があると思われる。

蕭宗六、賀樂凡編著『中国教育行政学』と吳志宏著『教育行政学』の諸特徴

人民教育出版社から1996年に出版された蕭宗六、賀樂凡編著『中国教育行政学』と人民教育出版社から2000年に出版された、吳志宏『教育行政学』は、現代中国教育行政研究における代表的な著書と言っても過言ではない。この二つの著書の比較から、中国における教育行政研究の方法の変化が確認できる。

人民教育出版社から1996年に出版された蕭宗六、賀樂凡編著『中国教育行政学』は、以下のように、第一章から第十六章まで16の章によって構成されている。

- 第一章 緒論
- 第二章 教育行政体制
- 第三章 教育行政機構
- 第四章 教育行政機関の国家公務員
- 第五章 学校教育制度
- 第六章 教員人事
- 第七章 教育財政
- 第八章 教育施設
- 第九章 教育方針、教育政策および教育法規
- 第十章 教育行政執法
- 第十一章 教育企画
- 第十二章 教育督導

第十三章 教育評価

第十四章 教育統計及び公表

第十五章 教育科学研究

第十六章 教育行政の国際比較

ここでは、教育行政機関の機能や学校経営における実務レベルの原則や経験が叙述・説明されている。これに対し、人民教育出版社から2000年に出版された呉志宏著『教育行政学』¹³⁾はこれまでの研究と異なる特色をもっている。本書は、以下のように、第一章から第十一章まで11の章によって構成されている。

第一章 導論

第二章 管理思想の変遷と教育行政

第三章 教育行政制度と教育行政機構

第四章 教育組織及びその管理過程と原則

第五章 教育行政におけるリーダーシップ

第六章 組織論と教育行政

第七章 教育政策

第八章 教育法制度

第九章 教育人事

第十章 教務

第十一章 教育財政

本書では、教育行政学の理論内容に、管理科学に立脚するリーダーシップ論、意思決定論、組織論などを用いて組織体の管理過程に力点を置く側面と、教育政治学の理論を導入し、教育政策過程、そのなかでも政策効果に対する評価に焦点を当て、その特質が解明されている。ここでは、教育行政における管理現象をどの程度説明できるのかが疑問になる。これらの概念枠組みは外国からの紹介にとどまり、中国の教育行政研究に適切な概念枠組みとして再構築されるまでに至らなかった。しかし、これらの概念枠組みは、中国教育行政研究に管理学的理論基礎を導入する役割を果たしたという意味で評価できる。リーダーシップ論的概念枠組みは、現代中国における教育行政学での重要な理論的視角を提供したといえる。ここでいうリーダーシップ論とは、教育組織体を存続・維持するため、組織体内部の人々の動機付け、組織目標の達成に努力するようにする。即ち、実践的問題の解決、校長の研修する際、教育組織体の集団効果を向上するための概念枠組みである。この目標を達成するため、教育組織の責任者がとるべき行動を提示することがその目的である。リーダーシップが組織体の目標達成に如何なる影響を及ぼす

のか、という問いに対し回答しているが、本書ではリーダーシップ論が、概念枠組みとして生かされていない。

. まとめ

現代中国における教育行政をめぐる研究においては、そのほとんどが、現状の紹介、レビューであり、理論、概念枠組みを用いた実証研究は少なかった。しかしながら、外国における教育行政研究の成果を取り入れながら、中国の研究に適切な概念枠組みの構築に力を入れている姿勢は評価できる。共通認識としての分析枠組みの構築がこれから重要な課題になる。即ち、中国教育行政の構造、特質を解明するにあたって、いかなる方法論を用いてそれを解明していくのかが重要である。教育行政の研究において実証研究のみに有効であるとは限らないが、実証研究の少ない現状に照らしてみると、中国教育行政学のさらなる発展を図るには、実証の方法や成果にもとづいて研究を展開する姿勢が必要である。

参考文献

- 堀 和郎『アメリカ現代教育行政学研究』九州大学出版会 1983年2月28日
 中谷 彪『アメリカ教育行政学研究序説』泰流社 1988
 河野和清『現代アメリカ教育行政学の研究』多賀出版 1995年2月28日 初版

註

- 1) 劉居富「中国教育管理学的百年歷程与未来趨勢」『培訓与研究』(湖北教育学院学报)1997.3 pp.1-7
- 2) 総主編 吳畏『中国教育管理精覽』警官教育出版社 1997年9月 第1版 p.3
- 3) 劉居富「中国教育管理学的百年歷程与未来趨勢」『培訓与研究』(湖北教育学院学报)1997.3 pp.1-7
- 4) 王明賢氏の「美国教育政策執行研究述評」『江蘇教育学院学报:社科版』1997.4 pp.16-19
- 5) 謝維和など「政策分析」袁振国主編『中国教育政策評論』教育科学出版社 2000年8月 第1版 pp.116-127
- 6) 叶之紅ほか「調整教育政策促進義務教育的改革与發展」中国基礎教育網
http://www.cbe21.com/public/principal/article.php?article_id=150
- 7) 吳志宏、馮大鳴、周賀方 主編『新編教育管理学』華東

- 師範大学出版社 2000年9月 第1版 pp.119-138
- 8) 李立国「論我国当前政府教育管理方式的轉換」『普教研究』
1997.2 pp.8-9
- 9) 袁振国『論中国教育政策的轉變 对我国重点中学平等与
效益的個案研究』広東教育出版社 1999年7月 第1版
p.3
- 10) 教育資源が乏しい時期に、財政、教員、施設、設備等教
育資源を集中し、一部のエリートを養成し、国家建設に寄
与することを期待する政策である。
- 11) 肖剛、黄巧栄「影響教育政策制定的因素分析」袁振国主
編『中国教育政策評論』教育科学出版社 2000年8月 第
1版 pp.79-104
- 12) 姚曉春「論教育政策的能力限度」袁振国主編『中国教
育政策評論』教育科学出版社 2000年8月 第1版
pp.105-115
- 13) 吳志宏『教育行政学』人民教育出版社 2000年7月 第
一版