

# 現代中国における地方の教育政策過程

—1990年代以降の公立学校の民営化実験を手がかりに—

生涯教育計画コース 孟 洪 珠

Educational policy process on local government in contemporary China:  
focusing on the privatization experiment of the public school after 1990

HongZhu MENG

Educational policy process in China is becoming a main subject in educational administration.

Preceding researches had focus to the problems in the policy implementation. In other word, although decentralization had been advancing and it had been criticized about the relationship between central-local that the issues that needs to be address was left behind. And it was the main research purposes to offer solutions in solving the real issues between centralization and decentralization. As the analysis approach, there is little what analyzed an educational policy in the analysis framework of policy process.

The paper focusing on the decision-making and the process of implementation in educational administration, and enlighten the structure and the feature of educational policy process in China. Furthermore, the paper adds the viewpoint of the relationship between central-local analyzing the task that cannot be solved only by the structure and policy pertaining in the policy process environment.

This research focuses the structure of educational policy process and the grade of the local authority discretionary rights in policy process, and the mechanism that made it possible. The following are concrete work subject.

- (1) Does the local authority have any power to implement it.
- (2) Why implementing the privatization policy what stops them from practicing it.
- (3) Whether the system works or not.

From a privatization experiment policy, we can find that there are still possibilities of discretion in local authority. The policy process of top-down control is changed. The educational policy-making and implementation process in local authority have broad latitude in policy process. A local forms a policy is made by the local to fit actual condition in the local area. Hence jurisdiction to a compulsory education was transferred to the local authority.

However, the central government set forth the opposite plan to public schools choice. The central government directed local to regulate approval and license for setting up privatization experiment schools. However, the central government did not take a decisive control action in the privatization experiment schools. Central government did not oppose school choice in privatization experiment school. Furthermore, the local authority has power over the public schools because it contributes immensely to its finances.

## 目 次

- I. 本研究の目的・意義・対象
- II. 分析方法・分析枠組
- III. 公立学校における民営化実験

- A 中国における教育行政
- B 中央の公立学校における民営化実験政策
- C 本政策の背景
  - 1 学校間格差
  - 2 教育機会均等をめぐる中央の立場

#### IV. 民営化実験の実態

- A 概観
- B 学校の変化
- C 民営化実験校の特徴

#### V. まとめ

- A 民営化実験政策の抑制要因は何か
- B 民営化実験政策の拡張要因はなにか
- C 地方の政策過程における裁量
  - 1 地方が中央に先立ってイニシアティブを発揮しているのか
  - 2 地方の自主的な裁量

#### I 本研究の目的・意義・対象

教育政策形成過程は現代中国の教育行政において中心的課題となりつつある。これまでの研究は、政策の実施過程における問題点の析出に力点をおいてきた。即ち、中央—地方間関係については、地方分権化が進めてきているにもかかわらず、実質上中央集権的局面が残されていると批判されてきたが、従来の議論では、中央集権と地方分権双方の均衡点を見出し、中央集権と地方分権のジレンマを克服するための処方箋を提供することが主な研究目的であった。分析方法として、教育政策を政策形成過程の分析枠組みのなかで分析したものは少ない。

また、地方の自主的な政策行為に注目する研究も、地方の裁量については、主に地方が如何に国の法規範から逸脱したのかに注目し、地方の逸脱が可能になったのは中央が地方に権限を委譲した後、地方に対する中央の有効なコントロールが行われていないことが直接的な原因である、と指摘しているに留まっている。本研究は従来の地方の逸脱行動の有無に関する研究と異なって、地方が制度の枠内でどの程度の裁量権を有しているのかに焦点を当てて検討する。

本研究の目的は、教育政策の決定、実施過程に焦点を当てて、地方の教育政策過程における政策の自律性を解明することである。さらに、政策形成過程を政策環境要因だけで解明できない部分を中央—地方間関係という視点を加えて分析する。本研究では、教育政策形成過程の制度的要因、また政策過程における地方の裁量権の程度、ひいてはそれを可能にしたメカニズムは何か、という問題にも焦点をあてて分析を進めていく。

中国が改革開放以降、特に1992年に市場化方針が定められ、公立小中学校の重要な改革課題の一つとして、

民営化実験が行われた。本研究ではこの民営化実験政策を分析材料とする。その理由は、それが教育政策過程における中央と地方両者が共同関与する分野であるからである。つまり、民営化実験政策の方針などについては中央が定めるが、小中学校の管理権限は地方にあるのである。このように民営化実験政策の中には、中央と地方の力関係が潜んでいるのであり、この政策に対する分析を通じて、地方の政策形成過程の構造、特色を見出すことができる、と思われる。発足してから一定の期間を経過したので、現時点までの民営化実験の成果と問題点が浮上している点も中央と地方間関係を問うよい材料になると思われる。

#### II. 分析方法・分析枠組

政策分析は政治学の中でも中心課題となっている。政策の概念も研究者によって多岐にわたり、政策形成過程という、さらに複雑な分析モデルが提示されている。政策の決定に関しては、行政内部の行政行動のみ注目すれば、その全体像を把握することが可能である。それは、政策決定の一元的モデル、即ち、政治＝行政、という図式によって今日の中国における教育政策過程を解明することが可能であるからである。なぜなら、共産党機関と行政機関の関係から、この一元的モデルは有効であると思われるからである。政策過程の構造と特質を解明するためには、政策策定の主体、主体を取り巻く環境、および政策主体とその環境要因だけでは解明できない部分を明らかにするために、政府間関係という視点を取り入れる。

地方政府の教育政策の形成、実施に影響を与える要因としては、中央レベルと市レベルという二つのレベルに分けて考えると、次の三つにまとめることができる。①環境要因—国・省の政策動向、他市の政策動向等、②行政外部主体要因—中国共産党組織、人民代表大会(議会)、各種団体、父母の要求、世論、企業など、③行政内部主体要因—市長、一般職員、職員労働組合など<sup>1)</sup>、が挙げられる。教育政策領域の政策問題に関与するアクターには、この場合現実に活動するアクターと適当な情報や条件を与えられれば活動するであろう潜在的アクターが含まれる<sup>2)</sup>が、本研究では、紙面の制限で政策過程における主体的アクターに焦点を当てることにする。本研究で「中央」は、中国共産党中央委員会、中央政府、中央教育行政機関である教育部を指す。「地方」は、市共産党委員会、市政府、市教育行政機関である教育委員会或いは教育局を指す。以

上のような側面を視野に入れながら、中国における教育政策分析に適合する分析枠組みを構築し、それを実際の政策分析に用いる。具体的作業課題としては次のようなものが挙げられる。

①地方にとって裁量権があるのか。本研究では、地方の裁量権を評価する際、さらに二つの操作可能な項目を作り、本研究で取り扱う民営化政策をこの二つの項目に照らして考察する。二つの項目とは、第一に、政策形成において、地方が中央に先立ってイニシアティブを発揮して教育政策を策定するというような場合があるのか。第二に、地方の政策が中央の対応する政策との方向性がどの程度合致し、どの程度はずれているのか。また、それを可能にした条件とは何か、である。

②抑制要因は何で、拡張要因は何か

③制度は狙いどおりに機能しているのか。

この場合地方の裁量は、権力という中央の行政的コントロール及び法的コントロールのもとで、どの範囲で可能なのか。政策が約束した成果をもたらすことができなかったのは、政策のアイデア自体が悪かったのか、それともアイデアはよかったが、実施が悪かったのか、ということ等が問題になる。また、地方における中央の政策方向と異なる実質的な政策転換が、法令のもとでいかにして実施されているのかも分析の対象とする。つまり、裁量行動を制御するミクロ的な方法は何か、そして裁量行動の形態とそのコントロールについて、検討していくこととする。

### III. 公立学校における民営化実験

#### A 中国における教育行政

中国の学制は6—3—3—4と5—4—3—4の二種類がある<sup>3)</sup>。義務教育は、1986年の「中華人民共和国義務教育法」により、初等・中等教育段階で義務教育を実施することになっている。また、同法第8条により、義務教育事業は、国务院の指導のもと、地方が責任を持って管理するとされている。さらに、同法第9条により、地方の各レベルの政府は、小中学校を設置し、学区制度を実施することになっている。中国の大都市では、小学校就学については1985年から段階的に学区内通学を推進<sup>4)</sup>した。学区内通学は1993年に基本的に実現され、ごく一部の都市を除く、ほとんどの直轄市、省中心都市など大都市では小学校から通学区

内の中学校へ無試験での入学が実現された。さらに同法第10条は、国は義務教育を受ける子どもに対し授業料無償制度を実施する、と定めている。

中国の教育行政機関は一般行政に属し、言い換えれば一般行政から独立していない。故に、中央から地方各レベルの政府に教育行政を司る機関が設置されている。地方教育行政機関は首長部局の指導・監督を受けながら、上級教育行政機関の指導・監督を受ける。具体的には、中央教育行政機関である教育部、地方教育行政機関である省・市・県・郷教育局(教育庁、教育委員会)は上下関係にあり、同時に教育行政機関は同レベルの首長部局の指導・監督を受けることとなる。

改革開放以降、義務教育段階の学校に対する教育行政改革の重要な一事項として、その管理権限と責任を地方に委譲し、各レベルの地方政府が分担管理する制度を創り出した<sup>5)</sup>。この趣旨を明確にしたのが1985年の「決定」であり、「基礎教育の管理は地方の権限である」と定めた。その後1986年に公布された「中華人民共和国義務教育法」や1993年に制定された「綱要」では、この原則が法律として認められた。

#### B 中央の公立学校における民営化実験政策

1998年6月17日に公布された国务院の通達「国务院の転発(代わりに公布)した義務教育段階における公立学校の民営化実験事業に関する幾つかの意見」(以下「意見」と略す)においては、公立学校の民営化実験についての許認可権限の帰属に関して、それは省レベルの教育行政機関にある、という定めがある。そして許認可を行う際、民営化実験校の数を抑制することを原則とし、この民営化実験校の対象の選定はあくまでも困難校でなければならない、とされている。生徒募集についてこの「意見」によると、義務教育段階の生徒が特別な需要を持っている場合、あるいは省レベルの教育行政機関の許認可を得た場合を除いて、民営化実験校は、優秀な生徒を募集するための試験を行ってはいけないことになっており、また義務教育学校が高い授業料を徴収してはいけないことも定められた。これに関して、国の民営化実験校の生徒募集に対する規制は、生徒を平均的に各学校に分散させ、困難校の生徒の質を改善することによって困難校を改善するためであると主張した。

## C 本政策の背景

### 1 学校間格差

政府の教育に対する投入<sup>6)</sup>(支出金)の量(予算)とその割り当て方法により、学校間格差が生み出され、学校はいわゆる重点校と一般校に分類され、一般校もランク付けをされて序列化された。その結果として、序列の中でランクの低い学校の人気度が低下し、それが直ちに生徒募集に影響を与えることになった。この学校間格差の存在が民営化実験の根本的な原因だとすれば、子どもに質の高い教育を受けさせるため学校選択を求める父母の増加は、民営化実験を行う直接の原因だと言えるだろう。その理由として、中国においては、学歴は階層・社会的地位の移動に大きな役割を果たしている、ということが挙げられる。その意味で、保護者の教育への熱意は相当高いのである。加えて社会、経済の発達した地区の父母は、すでに質の高い教育を求めるための経済力があることから、そのような地域では質の高い教育に対する要求がより高まっている。

### 2 教育機会均等をめぐる中央の立場

中央政府は、教育の平等問題に関して、当分の間、地域間、学校間の格差は続くので、全ての生徒に公平な教育を提供するのは難しい、という認識を示し、民間セクターの力によって相対的に質の高い学校の設置を奨励する姿勢をとっているが、これは教育の質の向上に重点をおいていることになる。

近年、義務教育段階に導入されてきた学校選択制度は、長期間にわたる公立小中学校に対する資源投入の不足による学校間格差の深刻化と受験教育の反映である。これは教育機会均等の理念に相応しくないものだと判断した中央は、地方に、特に大中都市に対し、困難校の改善と素質教育への改革を求めた。これと同時に学校選択に対して、中央は民間セクターの学校設置と公立学校の民営化を奨励、支持し、これによって学校選択の要求を満足させるという政策を打ち出した。

## IV. 民営化実験の実態

### A 概観

中国における民営化実験は公立小中学校に限って教育実験の形で全国の大都市を中心に行われている。これはあくまでも教育実験だからその数が多くない<sup>7)</sup>。

それでも全国範囲で1994～1995年度に民営化した小中学校の数は前より大幅に増加した。

上海市における民営化実験の方法は主に、民間セクターあるいは個人が既存の公立小中学校のうち困難校を対象とするものであった。中国南部に位置する広州市でも民営化実験の対象となったのは困難校である。北京から南東120キロ離れた港湾都市である天津市における民営化実験は1992年から始まり、1995年以降急速に推進されていた。その中でも1995年度と1996年度の増加が最も速く、年に各50校程度増えた。1999年まで約120校に達し、全国でその数がトップとなった。天津市の場合、民営化実験校の対象になった公立小中学校は、主に次の三種類に分類される。それは、1. 困難校。2. 学校の運営状況に関係なく、市教育行政機関に委託された学校。3. 名門進学校、モデル学校或いは他の種類の実験校を母体として新設した学校など、である。これらの学校の登場は天津市における入学生徒数のピークによる学校不足の問題を緩和し、父母と生徒たちの学校選択の要求を満足させ、また学校事業費の不足などの問題を解決した。

北京市では1996年からこの民営化実験を行った。1998年までは三つの種類の公立小中学校がこの改革の対象になった。1. 困難校 2. 名門進学校 3. 新設学校である。1998年北京における民営化実験校が以前より大幅に増え、1999年にはおよそ30校が民営化された。それと共に新しい傾向が出てきた。即ち、一部の名門中高一貫校がその中学部と高校部との分離の機会を利用して、その中学部と他の公立困難中学校と統合して新しい学校、即ち民営化実験中学校を創るという形がでてきたのである。民営化した中学校は通学区域の生徒に対する受け入れ義務が免除された。そして、市教育局によって民営化に関する条例が作られた。

困難校の改善は民営化実験という方法しかないわけでもなかった。北京市を例にあげると、困難校改善策として1996年北京市政府弁公庁は「困難校の改善を断固として推進することに関する通知」を公布し、その公布日4月22日に実施することにした。これは、北京市政府の次の二つの法律を根拠として作成された。即ち、「中華人民共和国義務教育法」及び「北京市『中華人民共和国教育法』の実施方法」である。その施策を作成する目的は北京市の9年義務教育を全面的に向上することであり、共産党北京市委員会と北京市政府はまず、小中困難校の改善の推進を強化することを決めた。その目標は3年から5年という時間をかけて、北京市と管轄区政府から教育費の投入を優先すること、人事面

での支援策として、優秀な教職員を困難校に転任させることを奨励する、例えば、給料を大幅に増やすなどの特別優遇政策をとって、職務昇進の定員枠を拡大することとした。また、困難校の学校運営条件を著しく改善し、教育と教授活動の質を大幅に向上することなどを試みた。

太原市は1999年に民営化実験を行った。この時期は、国が民営化実験に対して規制する段階に入った時期である。しかし、市教育委員会主導としての民営化を推進した。1999年現在、この市の民営化実験校はただ一校である。民営化実験に選ばれた学校は全市で有名な困難校である。民営化した中学校は依然として通学区域の生徒を受け入れる。

民営化実験校のパターンを設置者と運営者に分けてまとめると次の表の通りである。

		運 営 者	
		行 政	民 間
設 置 者	行 政	A 公設公営 (公立小中学校)	B 公設民営
	民 間	C 民設公営	D 民設民営 (私立小中学校)

本稿では、公立小中学校の民営化という場合、主に「公設民営」型(B)を指す

中国における公立小中学校の民営化の場合、民営化ということばを所有権の移転に重点をおいて理解する欧米の用法からすれば、適切ではないということになってくる。しかし、民間セクターが導入されるという経営的意味が小さくないことを考慮すると、こうした中国における用法も、民営化の一種であると考えられる。即ち、経営主体が国の代わりに民間に準じた経営母体によって行われることは、公的部門の要素が薄められるという点で民営化に近づくという意味での民営「化」であると考えるのである。つまり、欧米の民営化論者が提唱し、諸国で「民営化」と呼ばれている政策は単なる脱国有化に限られるわけではないのである。

### B 学校の変化

民営化実験によりもたらされるもう一つの変化は、学校の運営パターンである。即ち、学校の「自主的経営」である。自主的経営により実験校は、人事面、予算面での自主権を持ち、給与の定め方、生徒募集、教

育改革面で自主性を持つ。ここでの自主性とは、請負主体は国の教育に関する法律、法規のもとで学校を運営する限り、教育局の関与を受けないという権利である。例えば、この変化は北京前門外国語学校における学校運営の自主性は次のような面に反映されている。

1. 経費面では、学校はそれを自主的に管理する権限を持ち、学校自身が多様なルートで経費を調達し、使用することができる。
2. 人事面については、学校理事会が校長を選任し、校長が学校の人事を決定する。
3. 教職員の給与と福祉に関しては、校長がその基準(ベース)と方法を決定することができる。
4. 教育、教授の面では、普通の私立学校並に扱い、私立学校に適用する政策は民営化実験校にも適用する。学校は自主的に教育改革を行うことができる。
5. 生徒募集が自主的である。民営化実験校に転換してから、この学校は通学区域内の子どもを受け入れる義務が免除され、所在区をメインとし、全市で生徒の募集が可能になった。

### C 民営化実験校の特徴

中国におけるこの民営化の特徴としては、次の6つが上げられる。第一に、地方が中央の政策より先行し、特に中央の民営化の推進という一般原則が立てられていないうちに、地方が民営化実験を行った。第二に、地方では、学校選択を通して一部の父母の要求を満足させるために公立小中学校の民営化が立案された。そして、公立小中学校の困難校改善策においても地方では民営化が立案された。しかし、中央でも地方でも、困難校の改善策として民営化を優先するという原則はない。それにも関わらず、結果としては学校選択に対する父母の要求を満足させることと、公立小中学校困難校の改善の両方に対して民営化が立案された。第三に、この公立小中学校における民営化は、徹底的な民営化ではなかった。特に、学校の所有権の変更は行われなかった。第四に、民営化は、中央が地方分権、地方の多様化と活力を尊重するという政策原則と相まって、地方の政策課題として浮上した。第五、地方の公立小中学校の民営化に際して、中央は民営化を規制する通達を提出した。民営化によって学校は二重監督を受けることとなった。

## V まとめ

### A 民営化実験政策の抑制要因は何か

民営化政策については、中央が関連政策を制定する前に、地方が実験の形で行ってきた。つまり、中央は地方の政策を関与することはできるが、実際としては後発であった。例えば、地方の公立小中学校民営化政策に対して、国務院は1998年6月25日に「民営化実験に関する意見の通達」を提出し、教育部は1998年11月2日に「大中都市における困難校改善策に関する意見の通達」を提出した。この二つの通達は民営化実験に対して抑制する方針を示した。

さらに、教育部は1999年に「困難校に関する教育部の意見」を制定、公布した。その中心的内容は次の通りである。「各大、中都市に困難校は存在するものの、その困難校の改善を図って、学校間格差を縮小することは『教育法』の方針を貫徹することであり、中国の教育の普及性、児童に良好な教育を受けさせることの保障である。また、小学生を無試験で通学区の中学校に就学させることを推進し、学校選択によって生じた問題を解決し、学校が父母から様々な名目の費用を徴収することを抑制する根本的な施策でもあり、全面的に教育方針を貫徹し、受験教育を素質教育に移行させ、教育の質を全面的に向上させる重要な施策である。近年来、全国各地では義務教育を実施する一方、その中の困難校の改善を目指して様々な工夫がされており、数多くの困難校を一新させ、この困難校改善は新たな段階に推進してきた。しかし、以前と比べると大きな成長を遂げたが、まだ徹底的に改善されたとは言い難い。」このように中央は地方の民営化実験に対し抑制の姿勢を示したが、断固なる規制の姿勢はとらなかった。

なぜ中央による規制の地方に対する影響が小さかったのか。その理由は3つ存在する。一つは学校選択のニーズが依然として存在することがあげられよう。さらに、学区制を実施するためには、学校選択を希望する保護者に対し新たな受け皿を用意し、保護者に対する説明や指導をすることが必要である。しかしながら、中央からの対策が打ち出されていなかった。それが2つ目の理由である。そして3番目の理由は実施体制にあった。当時、学区制への移行について、教育法では、市の事情で実施時期と実施範囲など裁量で決められるような弾力的な規定を置いていた。しかしながら、経済発展による学校選択の需要が一気に上昇し、それへ

の対応策が不十分であった。

### B 民営化実験政策の拡張要因はなにか

教育投資と関連ある公立小中学校の民営化は、学校選択に対する父母の要求と困難校改善にも密接に絡んでいる。地方はこれ以降も民営化実験に対し強い意欲を示した。その理由は、地方の財政上の支出を軽減することだけではなく、地方における学校改革の自由化を推し進め、規制緩和による学校改革が学校における教育の質の向上と学校選択のニーズに応えることができる、ということであった。結果として、困難校の改善につながったという側面があるものの、学校選択を前提とすることは、教育における平等の実現に疑問が残る。特に、もともと困難校ではないいわゆる進学校の民営化実験は、学校選択を可能にするのがその目的といっても過言ではない。

義務教育学校に対する管轄は制度上地方に委譲され、中央は学校選択に対しては断固として反対の方針を打ち出した。しかし、民営化実験校に対しては、中央は地方の許認可を規制するよう指示したが、当時断固たる抑制措置をとらず、容認の姿勢を示した。民営化実験校自体の学校選択の実施に対しても特に反対しなかった。1996年以降中央は、公立小中学校における学校選択を断固として規制する立場をとった。大都市では学校選択を希望する生徒から「学校選択費」を徴収する形で通学区外の生徒を受け入れることとした。これに対して、中央は各省に政策違反現象に対し断固たる規制措置をとるよう、地方に求めると同時に、各省、市に、管轄する学校に対する監督を強化すること、教育法の方針、即ち学区内通学、義務教育法に規定されているように義務教育は授業料無償とする方針を徹底することを再び要求した。

このように事実上、地方が中央より先に政策を形成・実施する場合、最終的には中央が何らかの関与をするが、中央の方が受動的な立場で、しかも秩序の維持という制限的な規制をするだけである。したがって、地方の裁量をすべて制御することは政策策定の当初から予定されていなかったし、政策の実施段階においても完全に制御しなかったとみなされる。

## C 地方の政策過程における裁量

### 1 地方が中央に先立ってイニシアティブを発揮しているのか

地方が民営化実験政策の実施に当たって、大きな裁量活動を試みた。そこでは、民営化実験の条件ともいえる、困難校であることを確認してから初めてこの政策を適用していることが伺える。しかしながら、地方では、進学校を対象とする民営化実験にも大きな意欲が示された。地方の民営化政策における裁量活動への中央からの関与をできるだけ避けるためには、その正当性を証明しなければならない。そこでは、法的、政策的な根拠を示すことが前提となる。そして、法的根拠として、私立学校の設置に関する法令である「民間セクターの学校設置条例」の方針を民営化実験に適用することを試みた。地方は過去のように中央からの政策をそのまま実施するパターンを一変し、中央の策定した政策や方針に地方の裁量を加え、それを地方の実状(学校間格差、父母の学校選択へのニーズに応える)に即した政策への転換を積極的に行っていた。

しかし、説明しなければならないのは、民営化政策においては、中央と地方の政策過程における権限の大きさを見出すことはできるが、この政策と地方の財政力の強さとの関係を見出すことができない。民営化の一つの趣旨は困難校改善における地方財政の削減であることから、財政力が乏しい省であればあるほど民営化を試みるのが望ましいということになる。ただ、実際これも地方の学校選択を要求する父母の数により大きく左右される現象であるから、民営化は大都市に限られて行われた。地方が自主的に利用できる財源が、独自政策の形成を可能にし、中央政策による多くの財政的統制から派生した関与から地方政府を開放すると考えられるが、その関連性の測定は極めて難しい。さらに、地方政府は、権限や財源以外にも多くのタイプのリソースを持っている。例えば、北京の場合財源以外にも政治のリソースを持っていると思われる。一つの結論として、地方が中央の政策を弾力的に運用することが可能であり、さらに中央の政策を地方に有利に解釈して自分の行動を合法化することが導き出される。そのメカニズムは、多様化政策は地方の新たな政策形成において極めて重要な政策根拠であり、そして中央は一つであることに對し、地方は32省が存在する。国は大きな法的・行政的資源を持っているが、一つ一つの地方政府と対応して、その教育発展、教育

政策の実行を指導、監督することにおける多大な時間やエネルギーを費やす余裕がない。地方教育行政機関は教育平等より教育の効率を重視する、などが挙げられる。

### 2 地方の自主的な裁量

規制の解釈運用については、地方にも裁量の余地が残されているということが指摘されるだろう。即ち、法令や行政規則に違反しない範囲で、地方が裁量を発揮することが可能なのである。そこでは、機械的な法治行政の実行者としての役割よりも、法律の理念を実現するため創造的な行政活動を行っている。つまり、地方が中央の政策を実施する際、単なる行政的な「職能」の実施を超えて、「権限 authority」や「責務 responsibility」を遂行したのである。権限体系や中央の方針などの公式構造に依存しつつ、裁量の余地を生かして、地方の変化する環境に積極対応する姿勢がみられた。

地方の裁量権は民営化実験政策から、地方が自主性を発揮し、裁量を行行使する余地が見られた。地方における教育政策形成・実施過程は、これまで一貫してきた中央の一方的な支配—地方の全面的な受容というトップダウン式の政策過程が変容し、中央の政策を受容するにしても地方は自らの裁量により、多様なリソースを活かし、関係者の利害調整を図りながら地方の実状に即した政策を形成し、実施している。そこでは、小中学校に対する財政的貢献の程度が地方の裁量権を保障したのである。中国の教育財政制度においては、初中等教育の教育費は市、県レベルの地方政府が支出することになっており、国の教育費のうち、中央予算は1995年11.9%、地方が88.1%を占めた。地方が政策過程においてかなり主動的な地位に立っていることが指摘されるのである。

(指導教官 小川正人教授)

## 註

- 1) 地方自治研究資料センター 編 『自治体における政策形成の政治行政力学』ぎょうせい 1979
- 2) 宮川公男『政策分析入門』第2版 東洋経済新報社 2002.4.23(pp. 247-248)
- 3) 中国では制度としては6—3—3学制と5—4—3学制二種類であるが、実際1996年現在、中国で6—3—3学制を施行している学校は61%で、5—4—3学制を施行している学校は3%で、5—3—3(学制)を施行している学校は36%である。周貝隆『混乱を早めに終わらせ、基礎教育の学制を合理化する』『教育研究』1998, 2, pp.28~31, p.52

- 4) 曾曉潔「我が国の教育制度における二種類の学校選択」『教育科学』1997, 3 pp.1-5
- 5) 中央から地方への権限委譲は、新中国成立後何回も実施されてきたが、中央の強力なコントロールを伴う制度であったため、地方の創意性、裁量権、さらに自律性というものは確保されず、分権改革とみなされないのが一般的見方である。例えば、1958年中央は経済管理における中央集権と地方分権を結合する新制度を実施し、それと同時に「關於教育管理権力下放問題的規定」により、地方に一部の裁量権を与えたが、制度上分権の内容があったものの、具体策の整備は進まなかったと見られる。
- 6) 今まで、政府が教育に対する教育費投入がずっと不足してきた。特に、初中等教育に対する投入が少なかった。これから、特に初中等教育に対する政府の投入を大幅増加(追加)することが求められる。
- 7) 民営化実験化学校の数に対する統計はなくて、民営化実験校を含めたいわゆる民営学校全体の数の統計しかない。1997年現在、全国で民営普通小中学校2920校、全国小中学校数(72.75万校)の0.4%を占める。王文源ほか「民営小中学校発展の現状、問題点と対策」『小中学校管理(京)』1998, 1, pp.20-23

#### 参考文献

- 武智秀之「行政過程の制度分析—戦後日本における福祉政策の展開—」  
中央大学出版部 1996
- 宮川公男「政策分析入門」東洋経済新報社 2002.4 第2版
- 高野良一監訳「チャータースクールの胎動」青木書店 2001.8.20  
第1版
- 高寄昇三「地方自治の行政学」勁草書房1998
- 保育行財政研究会「市場化と保育所の未来—保育制度改革どこが  
問題か—」自治体研究社 2002.8 初版