

中国高等教育行政制度の原型形成過程

—多数省庁による所管分担方式の導入をめぐる—

大塚 豊*

はじめに

今日の中国の高等教育行政の特色を他国との比較において考えるとき、中央の国家教育委員会や地方の教育委員会・教育局など教育を本来の所掌事項とする行政機関以外に、中央の工業部や衛生部、地方の工業局や衛生局など、専ら教育行政を行うのではない中央・地方の他の行政機関が各々独自に高等教育機関を設置し運営している事実が浮かび上がる。これを「多数省庁所管方式」と呼ぶことにしよう。この方式はもちろん中国のみに限られるものではなく、後述するように、その導入に当たり中国に影響を与えた旧ソ連をはじめ、多数のグラン・ゼコールを擁するフランスにも見られる。さらに、わが国にも文部省所管以外の各大学校が存在することは周知のとおりである。

しかし、中国の場合、教育以外の分野の行政官庁による高等教育機関の管理が相当に優勢である点において、他国といささか趣を異にしている。すなわち、1985年の時点で全国に存在した国が認可済みの1016校の高等教育機関のうち、中央・地方の教育行政機関が管轄するものは459校(45.2%)、中央・地方の他省庁が管轄するものが557校(54.8%)と、後者が過半数を占め、とくに中央の国家教育委員会ならびに他の中央各省庁所管の325校に限定すれば、国家教育委員会が直接管轄するのはわずか36校に過ぎず、残り289校という圧倒的多数は他省庁所管である¹⁾。しかも、こうした多数省庁所管方式は単に高等教育行政のみならず、中国の教育システム全般に及ぶ構造的特質になっていることが重要である。すなわち、幼稚園・託児所以上のあらゆる段階の教育機関の中に、教育以外の系統の行政機関によって設置運営されるものが数多く含まれているのである。しかしながら、従来わが国や欧米はもとより、中国においても、この特色ある側面に踏み込んで詳細に検討した先行研究は皆無といわざるを得ない。

そこで、小論では、この多数省庁所管方式が中華人民

共和国の建国初期に如何にして、また何故に導入され、定着していったのかを具体的に解明してみたい。いずれの国でも教育システムの形成に際し、外国からの影響を往々にして認めうるものであるが、この多数省庁所管方式の導入もその例外ではない。小論では、中国国内の既存の、あるいは土着的慣行ないし方式と外来の方式との関係に着目しつつ考察を進めていくこととする。

I. 華北高等教育委員会と建国直後の高等教育行政制度

1949年10月1日の中華人民共和国建国に伴い、教育行政を司る機関として、内閣に相当する政務院に文化教育委員会が置かれ、その指導を受ける下部組織として教育部が置かれることになった。この中央人民政府の教育部は「華北の二つの教育行政機関を基礎に成立した²⁾」といわれる。すなわち、新たに解放された華北区に置かれていた臨時政権たる華北人民政府は新国家の成立に伴って活動を終結し、同区の初等・中等教育行政と高等教育行政をそれぞれ司っていた華北区教育部ならびに高等教育委員会が10月31日に接收され、中央教育部の基盤を形成したのである。国共内戦期には、解放軍の支配下に入った大学をはじめとする文化教育機関は、まず軍事管制委員会文化接收管理委員会の管理下に置かれるのが普通であり、華北解放区の場合もその例にもれなかった。しかし、その後、教育行政制度が次第に整備され、48年8月19日の華北人民政府成立時には教育部が設置されたのに次いで、49年6月1日には「高等教育の方針、計画を統一し、学術の改善および図書・文化財の管理を指導するために³⁾」、華北高等教育委員会が設立されたのである。華北高等教育委員会は建国までの短命であったが、その権限について、同委員会の「組織規程」の第3条には、次のように定められている。

- 一、高等教育の方針・計画の策定に関する事項。
- 二、大学、専門学校、学術・図書・文化財関係機関の設置指導に関する事項。
- 三、国立および華北が設立する大学、専門学校、学術・

* おおつか ゆたか 広島大学

図書・文化財関係機関の組織編成、経費審査、人事管理に関する事項⁴⁾。

この規定に見られるように、華北高等委員会は同区の高等教育を全面的に管轄し、それら全ての設置や管理運営を所掌していたのである。つまり、華北人民政府では多数省庁所管方式は採られていなかったのであり、華北区の方式は1省庁による高等教育機関の「一括所管方式」と呼ぶであろう。華北区の二つの教育行政機関を基礎に成立した新国家の中央教育部で高等教育行政に直接関わる部局は高等教育司である。この高等教育司の正副司長に就任した錢俊瑞、張宗麟の二人が、それぞれ華北高等教育委員会副主任および秘書長からの就任であったことは⁵⁾、華北区の教育行政機関と新国家の教育部との関係を象徴的に示すものであろう。そして、新しい教育部でも、やはり基本的に華北高等教育委員会による一括所管方式が踏襲されたのである。

ここで、この一括所管方式は国民党政府統治下に見られた管轄形態であったことを述べておく必要がある。すなわち、民国時代の高等教育行政の仕組みを見れば、省立・市立の大学・専科学校があり、中央と地方との権限の分担はなされていたが、国立はもとより省・市立および私立の大学・専科学校の全てが教育部の管轄下に置かれており、小論で問題にするような意味での多数省庁所管方式は全く見られなかった。華北区ならびに建国直後の中央政府の状況はこれと同じであったのである。

Ⅱ. 東北区における高等教育行政

一方、華北より一足早く解放を迎えていた東北区では、高等教育機関の管轄に関して、上述の方式とは異なり、多数省庁所管方式が採用されていたことを窺うことができる。

東北区の高等教育全般に関して決定的影響力をもち、基本方針を定めたのは、1949年8月1日に中共中央東北局と東北解放区の最高行政機関であった東北行政委員会とが共同で公布した「高等教育の整頓に関する決定⁶⁾」であった。同「決定」には、「組織と指導の問題」の項があり、「既存の大学委員会を高等教育委員会と改称し、東北行政委員会の直属とする。あわせて常務委員会を設け、日常の重要な問題を処理するものとする」と記されている。大学委員会とは、中共中央東北局が高等教育に対する統一指導を実施するために設けた機関であり⁷⁾、同委員会を改称した高等教育委員会が、これ以後、東北区内の高等教育行政の頂点に位置することになるのである。高等教育委員会の権限については、「高等教育の

方針、政策、計画、制度などの面で統一的な指導を実施し、各高等教育機関の活動を監督し検査すること」であるとされている。しかしながら、「各校の日常の管理運営事務、経費、幹部などについては、引き続き各部が責任を負い、指導し、解決する」(傍点は引用者)ものとされている。傍点を付した箇所からは、この「決定」の公布以前に高等教育機関を分担して管轄する方式が実行されていたことを読みとることができる。

実は、この「決定」に先んじて1948年10月10日に東北行政委員会が出した「教育活動に関する指示」の中に、すでに多数省庁所管方式への言及が認められるのである。同「指示」の中で大学行政に触れた「指導関係」という箇所には、「教育と実際とを密接に結び付けるために、中等以上の学校の指導については適切に分業することができ、原則上、専科学校、幹部学校は関連の指導機関の運営に帰するものとする。例えば、工業学校は工業行政部門の運営に、農業学校は農業行政部門の運営に、普通中学と師範学校は教育行政部門の運営に帰す⁸⁾」と記されているのである。ちなみに、同委員会の「教育活動に関する指示」は1947年9月13日にも出されており、これが解放後最初のものであるが、この時点では関心は中等教育までにとどまっており、まだ高等教育への言及は全く見られない⁹⁾。従って、多数省庁所管方式への公的文书での言及は、48年10月に始まったといつてよい。

但し、48年の「指示」と49年の「決定」を比べて見ると、前者が一般的原則を述べるに留まっているのに対して、後者は、「医科大学は衛生部が管理する。農学院は農業部が管理する。行政学院および延辺大学は民政部が管理する。」というように、具体的な個別大学の管轄分担まで述べている点が異なっている。さらに、「決定」では、「関係の方針、政策、教育計画、制度などについては、高等教育委員会の決定を統一的に実行しなければならない。各部の指導上の意見がこれと異なるときには、高等教育委員会の意見を実行しなければならないが、同時に中共中央東北局ないし行政委員会に処理を要請することができる」とされ、「高等教育委員会は各校に対して直接命令や指示を発することはなく、今後は高等教育に関する全ての命令、決議、指示は、中共中央東北局および東北行政委員会の名義で発せられるもの以外は、一律に教育部の名義でこれを行うものとする。教育部の高等教育処は高等教育委員会の事務機構であり、高等教育の各種問題を研究し、各高等教育機関の状況を検査し、了解して、高等教育委員会の研究の参考に供する責任を負う」とも述べられている。ここに記された教育部は、すでに「1948年7月17日に東北行政委員会が情勢展開

の必要性に応じるため¹⁰⁾、開設を決めたものである。これによって、華北区でそうであったように、東北部にも既存の教育部に加えて、共産党の組織ではなく政府機関の一つとして高等教育委員会が置かれることになったのである。但し、東北区の場合、高等教育委員会と教育部が同格であった華北区と異なり、前者が後者より上級に位置づけられていたのである。その後、1949年8月26日には東北人民政府が正式に成立し、その文教担当部門として車向忱部長、董純才、鄒魯風の両副部長の下に文化教育部が置かれた¹¹⁾。この時点で東北区の教育行政機構は初等・中等教育と高等教育とを合わせて管轄する文化教育部に一本化されたのである。

正式成立後の東北人民政府は、1950年3月31日に「当面の高等教育に関する決定」を公布している。そこでもやはり高等教育機関の行政管轄について、「指導関係；高等教育機関の指導関係を二重指導とすることを決定する。すなわち、文化教育委員会が統一的に各高等教育機関の方針、政策、計画、制度などの面での指導の責任を負い、経常的な専門教育の経費の管理、日常的な管理運営については関係の行政部門が指導する責任を負って、実際の業務との緊密な連携の強化に資するようにするのである¹²⁾」と述べられるとともに、「瀋陽工学院、哈爾濱工業大学は工業部が指導する。瀋陽および哈爾濱の両農学院は農林部が指導する。」といった、上述した「高等教育の整頓に関する決定」とほぼ同様な具体的管轄方法が明記されている。このように東北区では、当時存在した高等教育機関のほとんどが確かに教育行政部門以外の各行政機関によって管轄されていたのである。また、分割管理のねらいは「実際の業務との緊密な連携の強化に資する」ためというのが、上述した「指示」や「整頓に関する決定」以来、一貫して唱えられてきた理由であった。

Ⅲ. 全国高等教育会議と「指導関係問題に関する決定」

1950年6月、新国家の高等教育の在り方全般にわたって検討するため、建国後はじめての全国高等教育会議が北京で開催された。高等教育行政の問題は、学院・学系、つまり学内組織の調整および分布、留学生の派遣政策や帰国後の貢献といった問題とともに、「意見を交換する事項」の一つとして挙げられ、「全国の高等教育機関と中央教育部との関係、専門単科大学および専科学校と各行政部門との関係¹³⁾」について討議されることになった。

この全国高等教育会議での討議を踏まえて、50年8月

には、「高等教育機関暫定規程」「専科学校暫定規程」「私立高等教育機関管理暫定規程」といった新国家としての高等教育の基本に関わるような法規が相次いで政務院で採択されたが、7月28日に政務院で採択され、8月2日に公布された「高等教育機関の指導関係問題に関する決定」もその一つであり、この「決定」により新国家の高等教育行政の一応の基本方針が打ち出されたといえる。そして、この「決定」の要点は、中央と地方、つまり中央教育部と各大行政区教育部との間で高等教育行政権限の分担を行うと規定したことである。すなわち、「全国の高等教育機関は中央人民政府教育部による統一指導を原則とする¹⁴⁾」といいながらも、現実には中央教育部は各地に所在する高等教育機関への全面的指導権、行政権を行使するには余りに脆弱であったことから、多くの権限を各大行政区に委ねざるを得なかったのである。これは、統一政権としての体制の確立がまだ十分でない状況を背景とするものであることはいうまでもない。上述した高等教育会議で開幕の辞を述べた馬叙倫教育部長の「当面の段階においては、中央教育部は客観的、主観的な条件が不足しているため、暫時、各大行政区の教育部ないし文教部が当該の各大行政区にある高等教育機関の指導を行うよう委託している¹⁵⁾」という言葉は、そうした事情を端的に示している。

確かに、「決定」は、ある地方や大学が中央教育部による全国的な方針、政策、制度、法規、指示、基準などから外れる場合、まず各大行政区教育部による審査を経て、最終的に中央へ報告し認可を受けることを義務づけている。また、「中央教育部は条件を見て、計画的に、順を追って、各地区の高等教育機関を中央教育部の直接指導下に戻すようにする¹⁶⁾」として、将来的には全ての高等教育機関に対する行政権限を中央教育部に集中することが目指されている。しかしながら、過渡的な措置として、中央の権限を制限する一方、「各大行政区の高等教育建設計画および高等教育経費の配分計画を各大行政区教育部が責任もって制定¹⁷⁾」するということに、地方に実質的な権限を委譲しているのである。

こうした中央と地方の間の行政権限の分割規定に比べれば、教育部と他の行政部門との権限分担に関する言及はごく一部であり、「いずれか一つの行政部門と関係があるか、あるいは主としていずれか一つの行政部門と関係がある高等教育機関は、その日常的管理運営、教師の異動や配置、経費の管理、設備および参観・実習などについて、中央あるいは各大行政区人民政府ないし軍政委員会の関係行政部門によって直接指導されることが出来る¹⁸⁾」と述べるにとどまっている。統一政権の構築を

目指しながら、未だその過渡期にあった中央政府にとって、教育部と他省庁との関係は第二義的事項だったのである。

この「決定」の公布に先立ち、高等教育会議の開催前の5月5日に、政務院によって「各大行政区高等教育機関の管理暫定弁法」がすでに出されているのも、地方との関係が緊急の最重要事項であったためと考えるべきであろう。同「暫定弁法」は、その第1条で「各大行政区の高等教育機関は各大行政区教育部ないし文教部が中央教育部に代わって指導する」と定めており、以下、「各大行政区教育部ないし文教部による地方性の規定の策定許可」(第3条)、「予算、決算の中央教育部への報告義務」(第4条)、「中央教育部による学校の設置、合併、運営停止などの審査」と「学校の組織やカリキュラム、教職員名簿、学生名簿、卒業生名簿、新入生名簿の中央教育部への報告義務」(第5条)などの規定がある。

Ⅳ. 高等教育部の成立と「指導関係の修正に関する決定」

高等教育機関に対する行政権限の分担に関する50年8月の「決定」は、その3年後の1953年10月10日に公布された中央人民政府政務院の「高等教育機関の指導関係の修正に関する決定」によって改まることになった。この修正決定は10月に公布されているが、それに先立つ5月29日の政務院第181回政務会議において採択された馬叙倫教育部長の報告「高等教育機関の院系調整計画、高等教育機関の指導関係の改訂、高等教育機関および中等技術学校の学生生産実習活動の強化に関する高等教育部の報告¹⁹⁾」の中で、ほとんど同じ内容の説明が行われたものである。

また、高等教育行政における重大な変化として、上記の決定からこの修正決定が出されるまでの間に、高等教育の専門行政機関として高等教育部が教育部から独立設置されている。1952年12月25日、中央人民政府高等教育部の成立大会と高等教育部部長および教育部部長の合同就任式が挙行された際、教育部の張奚若部長は、高等教育部の独立設置の理由について、次のように述べている。すなわち、「高等教育と普通教育を分けて二つの部を設けたことは、教育建設事業が日増しに複雑になり、必要な分業を行わざるを得なくなったことを反映している。高等教育部は国の工業化の要求と緊密に協力して、大量に技術人材を養成するためであり、教育部は広範に人民の文化水準を向上させ、祖国に新たに生まれた世代を教育するためである²⁰⁾」というのである。高等教育部の

設置により、従来、教育部が担っていた責任は高等教育部に引き継がれた。新設された高等教育部の下で公布された53年の「修正決定」の要点は、高等教育部以外の中央各部・委員会による高等教育行政への直接関与を定めたことである。この点に関しては、「高等教育機関の発展、建設および教育を実情と密接に結び付けるのに資するため、各高等教育機関を直接管理する活動に関して、以下の原則に基づいて、中央高等教育部と中央の各関係行政機関とが分業して責任をもつことができる²¹⁾」と述べられている。分業の仕方は、以下のとおりであった。

- ①総合性の大学は中央高等教育部が直接管理する。
- ②幾つかの行政機関に関わりのある多数の学科を擁する高等工業学校は、中央高等教育部が直接管理する。但し、中央高等教育部が必要と認めるときには、いずれか一つの中央行政部門と協議の上で管理を委託することができる。
- ③いずれか一つの行政部門のため、あるいは主としていずれか一つの行政部門のために幹部を養成する単科性の高等教育機関は、中央の関係行政部門に管理責任を委託することができる。但し、関係行政部門が実際の困難のために委託を受けることができない場合には、中央高等教育部が管理を行わなければならない。
- ④幾つかの高等教育機関に関して、中央高等教育部および中央の関係行政部門が直接管理するのが困難と認めるときには、学校所在地の大行政区の行政委員会あるいは省、市、あるいは自治区人民政府が管理責任を負うよう委託することができる²²⁾。

上述したように、50年の「指導関係問題に関する決定」がほぼ中央と地方との権限の分担を中心に記述されていたのに対して、この「修正決定」では明らかに重点が高等教育部と教育以外の行政部門との間での権限分担に移ったといえる。その論拠として、多数省庁所管方式への言及に割かれた文字数を見れば、1000字強の漢字からなる50年の「決定」では13.0%であるのに対して、1300字強の「修正決定」では50.8%にのぼっていることを挙げておこう。これと対照的に、大行政区ないし省・市といった地方政府による高等教育機関の管轄は、ごく補助的な位置に後退したのである。また、「高等教育機関を管理する中央の各行政部門および地方政府は、政務院および中央高等教育部の高等教育に関する各規定に則って、所属の高等教育機関の各種活動を管理するとともに、中央高等教育部に対して提案や報告を行わなければならない。その具体的な職責は、中央高等教育部と中央の各関係行政部門が本決定の精神に基づいて検討し定めるものと

する²³⁾』という記述からは、中央の各関係行政部門の勢力の増大を看取しうる。

なお、中国では建国直後の時期から、原語で「院系調整」と呼ばれる全国範囲の大規模な大学組織の再編成が実施された。これは別稿で論じたように²⁴⁾、ある一つの大学の内部組織の改編にとどまらず、複数の大学間、あるいは幾つかの省や地域にまたがった大学組織の組み替え、整理、統廃合であった。こうした大学組織の再編成は1952、53年をピークに実施されたのであるが、統廃合を終えた全国の高等教育機関は、当然のことながら、上述した53年の「高等教育機関の指導関係の修正に関する決定」に基づいて管轄関係の調整が行われたのである。再編成が一段落した1955年の時点での高等教育機関の管轄関係は、合計194校のうち、高等教育部所管75校（38.7%）、教育部所管40校（20.6%）、その他の中央各行政部門所管79校（40.7%）である²⁵⁾。三者の中では中央各行政部門所管の高等教育機関が数的に最も多く、高等教育部だけでは、全体の3分の1強しか直接に管轄していない。さらに注目すべきは、地方所管の高等教育機関は公式の管轄関係から見れば皆無になったということである。

V. 革命根拠地での多数省庁所管方式の実践

ところで、上述したように、東北区では中央に先んじて多数省庁所管方式が実践されていたが、これより先に、共産党の支配地域である革命根拠地ないし旧解放区では、この多数省庁所管方式の原初的形態が認められる。東北行政委員会には延安から派遣された中国共産党幹部が加わっており、多数省庁所管方式も彼らを通じて、延安をはじめとする革命根拠地からもちこまれた可能性が高い。勿論、東北での実践の背景については、別の可能性も検討しておく必要がある。すなわち、東北という地域から考慮すべきこととして、「満州国」での実践の継承はなかったかという点である。しかし、「満州国」では、建国大学、大同学院の2校を除いて、残り全ての高等教育機関が文教部（後には民政部教育司）の管轄下に置かれるものであり、多数省庁所管方式の存在は見いだせない。

さて、革命根拠地での教育実践、とりわけ共産党指導下の教育行政の源流ということになれば、ソビエト区まで遡らなければならない。ソビエト区のエグゼクティブ管理機構に関しては、1928年5月、中国で初めての革命根拠地である井冈山に正式に贛湘辺区労働兵ソビエト政府が成立し、教育部が設けられた。これ以後、各地にソビエト政府が成立し、教育行政管理機構も設けられ、さらに

1931年11月には、各地のソビエトが結集した中華ソビエト共和国臨時中央政府が瑞金に成立したのに伴い、全国の革命根拠地の最高教育行政機関である教育人民委員部が設けられたのである。

各レベルの各種の教育を立派に管理するため、中央教育人民委員部は1934年4月に「教育行政要綱」を修正公布したが、この中に各レベルの教育行政管理部門の権限を明確に区分した記述がある。そこに定められたのは、「初級・高級レーニン小学は区立を原則とすること、短期師範、初級師範は省立を原則とすること、中央が設置する高級幹部学校、例えば、ソビエト大学、中央レーニン師範学校、ゴリキー演劇学校などは全て国立とし、直接に臨時中央政府および中央教育人民委員部が管理すること²⁶⁾』という垂直的な権限の分担であった。一方、紅軍関係の学校でも各レベルごとに管理する方法が採用されたが、そこでは、「中央軍事委員会は紅軍大学、第一歩兵学校、第二歩兵学校、特科学校、通信学校のみを管理し、衛生学校は中央軍事委員会医処が主管し、紅軍学校の各分校はそれぞれ各省レベルの軍区が管理すること²⁷⁾』となっていた。つまり、ソビエト区の学校行政の系統としては軍関係とそれ以外の2系統に分かれており、軍系統の教育機関の管理においては縦の分業のみならず、横の分業も一部認められる。但し、分担管理する必要があるほど幹部養成機関がなかったのが実態であり、加えて、度重なる封鎖攻撃に晒されたソビエト区自体が短命であったことはよく知られているとおりである。

長征を経て、延安などに新しい革命根拠地を創りあげた後、1939年2月、中共中央書記処は幹部教育の各種活動に対して具体的に責任を担うための幹部教育部を組織することを決定した。この中央幹部教育部は1940年6月に中央宣伝部と合併して中央宣伝教育部となり、同年10月には中央宣伝部と改称され、これ以降、延安における在職幹部教育の全ての指導は中央宣伝部によって行われることになった²⁸⁾。つまり、党の中央宣伝部に高等教育行政の全権が集中していたといえる。

しかし、こうした中央宣伝部への権限集中の転換という点で、きわめて重要な決定が1941年12月17日に中共中央政治局によって採択された。「延安幹部学校に関する決定」というものであり、同決定には、次のように記されている。

「各校の具体的指導を強化し、各校の教育と中央の各実際工作部門（行政部門—引用者）とを連携させるため、中央研究院を中央宣伝部の直屬とし、中央党校を中央党校管理委員会の直屬とし、軍事学院を軍事委員会参謀部の直屬とし、延安大学、魯迅芸術学院、自然科学

院を中央文化委員会の直属とする。各校を主管する部門は、直轄校の活動を当該機関の業務の重要部分としなければならない。中央宣伝部は各校のカリキュラム、教員、教材および経費に関して、各主管部門と協力して統一的に計画し、検査し、督促しなければならない²⁹⁾。」

この決定が出された後、1942年1月13日付の『解放日報』の社説は、同決定が「主観主義に反対する精神を学校教育の上で具体的に運用したものであり、幹部養成工作の新紀元である」と讃え、その理由を、「一定の学校は一定の工作機関ないし事業部門と連携しなければならない。定期的な実際の視察を行い、正課の授業を補充し、検証しなければならない。学生は物事を処理する過程において、分析し、比較し、総合するなどの経験を自然に獲得し、学んだことに対する自信と運用する能力を強化することができるのである」としている。明らかに、複数の行政部門や機関が高等教育機関ないし幹部教育機関を管轄すること、換言すれば、多数省庁所管方式の長所が述べられているのである。

Ⅶ. ソ連高等教育行政の変遷と中国の選択

かくして中国では、「延安幹部学校に関する決定」以降、多数省庁所管方式の導入が本格的に行われたが、ここでソ連邦に目を転じれば、同国ではこの約10年前に多数省庁所管方式が採用されていた事実がある。ソ連では1928年に第一次経済五か年計画が始まり、社会主義経済体制の確立が目指され、同年7月4日～12日に開かれた共産党中央委員会総会での討議を経て採択された総会決議が「新しい専門家養成について」であった。同決議には「各種の経済機関が、高等教育機関、中等専門学校の教授・学習のあり方に直接的な影響を与えるようにするために具体的な方針が打ち出され」、「この決定のあと、高等教育機関の関係経済諸機関への移管の措置が始まった³⁰⁾」という。さらに、この方針を強化するため、1930年7月23日、ソ連邦中央執行委員会は「高等教育機関、中等専門学校、労働予備学校の改革」と題する決定を下し、以下のような分担管轄方式を明確に示したのである。

「(1) 多くの学部・学科を抱えた高等教育機関と中等専門学校は、分野別の、独立した教育機関、中等専門学校に再編成すること。必要に応じて、異なった教育機関の同じ種類の専攻は、統合すること。

(2) 工業・技術系の教育機関は、分野ごとの企業連合体、ソ連邦、各連邦共和国の該当する人民委員会、各種機関に移管される。

(3) 農業系の教育機関は、ソ連邦農業人民委員会、

(農業系の)企業連合体、および各連邦共和国農業人民委員会に移管される。

(4) 経済専門家は、共通の規則に従って独立した分野ごとの高等教育機関、中等専門学校で養成される³¹⁾。」

すでに述べたように、中国のソビエト区における「教育人民委員会」という中央教育行政機関の名称ひとつを取っても分かるように、共産党支配地域における教育実践が社会主義の先導国であるソ連に倣い、その影響を強く受けていたことは疑う余地がない。ちなみに、初代の教育人民委員会部長に就任した瞿秋白や、代理部長を勤め、長征後には正式の部長や陝甘寧辺区教育庁長として解放区のエドゥケーションの指導的立場にあった徐特立をはじめとする指導者は、ちょうど28年から30年にかけてソ連に滞在していた。彼らはソ連における高等教育機関の管轄方式の改革動向を見聞していたかもしれないし、彼らに限らなくとも、そうした情報が何らかのルートで中国の革命根拠地に伝わったことは有り得る。但し、このことを立証するに足る資料は今のところなく、ソビエト区での実践や「延安幹部学校に関する決定」をめぐるソ連からの影響はあくまで推測の域を出ない。

これとは対照的に、中華人民共和国の建国前後の時期にソ連教育の在り方が積極的に学習され、借用に努められた事実を立証する根拠には事欠かない。「東北行政委員会教育部は49年初めに人に依頼し、ソ連から教育方面の書籍数十冊を購入³²⁾」し、同教育部編纂審査処翻訳組などで全ての翻訳を行っている。高等教育のみに限っても、幾つかのソ連高等教育に関する翻訳書が出版されている。例えば、1946年にプラハでチェコ語、ロシア語、英語の3か国語対照により出版されたものを英文研究会が翻訳し、1949年5月に出版された『ソ連の大学』³³⁾、東北人民政府文化教育部により49年12月に刊行された『ソ連高等教育法令選集』³⁴⁾、東北教育社編で50年に出版された『ソ連の高等教育』³⁵⁾などがある。また、49年に創刊された雑誌『東北教育』には、ソ連高等教育関係の論文や翻訳が時折掲載されており、戦後復刊された雑誌『中華教育界』は49年11月15日発行の第3巻第11期号で「ソ連教育特集」を組み、同誌掲載の「ソ連国民教育の全貌」と題する翻訳論文の中では高等教育の紹介も行われている。その他、書物の一部としてソ連の高等教育に関する翻訳論文が含まれる場合もある。例えば、50年4月に刊行された『新教育選輯』³⁶⁾や50年9月出版の『高等教育を漸進的に改革しよう』³⁷⁾などは、その例である。さらに注目すべきは、第一次全国高等教育会議のための参考資料として、同会議の秘書処によって『ソ連の高等教育』³⁸⁾が編纂・印刷されていることである。

このように、ソ連の高等教育に関する情報・資料は主として東北区で収集、翻訳、紹介され、そこから次第に波及ないし伝播していったことが分かる。また、全国高等教育会議の資料の一つとして『ソ連の高等教育』と題する文献が準備されたことから、新国家の高等教育の基本の検討において、ソ連の高等教育が積極的に参照されたと見ることができる。当時翻訳、出版された諸資料のうち、小論の主題と関わるソ連の高等教育行政や管理方式を紹介し、論じたものには次のようなものがある。

まず、法令では、ソ連邦人民委員会・全ソ連邦共産党（ボルシェビキ）中央委員会の「高等教育施設の活動と指導について」（1934年6月23日決定）があり、この中には多数省庁所管方式が記されている³⁹⁾。次に、ソ連高等教育行政の最高責任者の述べた内容でもあり、複数の文献に採録され、上記の全国高等教育会議の資料にも含まれ、きわめて重要視されたと思われるのが、ソ連高等教育省のカフタノフ大臣（漢訳はカ夫坦諾夫）の談話として発表されている「ソ連高等教育の組織」（王繁訳）である⁴⁰⁾。

同論文では、ソビエト政権の初年には各加盟共和国の教育人民委員部の管轄下にあった高等教育機関を含む全ての学校が、やがて多数省庁所管方式に転換されたことについて、「国民経済の社会主義的改造の時期には全ての高等教育制度が再編された。高等教育機関はすでに大成長を遂げるようになった。工学、農業、医学、法学およびその他の高等教育機関は当該の各人民経済委員部の管轄に改められた。各共和国の教育人民委員部管理下には大学、教育学院、師範学院のみが残ったのである。高級学校を経済人民委員部に直属させたことは、幹部教育の指導の改善を促すとともに、カリキュラムと国民経済各部門の実際の任務とを直接結びつけたのである。」と述べている。しかし、その数行後に、同論文は、「しかしながら、戦後、わが国には新しい任務が出現し、高等教育機関の指導をさらに改めさせることになった。1946年4月、ソ連高等教育省が成立し、国内の300余りの高等教育機関が、各省、各政府機関の管理下から高等教育省へと移された。全ての大学、全ての工学、農業、法学、経済及びその他の学校が全て高等教育省の管轄になったのである。一部の高等教育機関は従来どおり若干の省や政府機関が管理したが、こうした学校には運輸、医学、教育関係の高等教育機関、体育学院および芸術活動家を養成する学校が含まれた。」として、戦後の改革にも言及している。すなわち、戦後のソ連では多数省庁所管方式が後退して、教育行政部門の権限が強化されるとともに、専ら高等教育行政に当たる部門として高等教育省が

独立設置されたことが明らかにされているのである。

このソ連の高等教育大臣の談話は代表的な例であるが、この他にも上記の文献・資料を通じて、ソ連の高等教育行政の在り方は歴史と現状の双方について、かなり詳細な情報が伝えられている。また、最新の情報まで時間的遅滞なく伝わっていることが看取しうる。そして、これらの情報が中国側の政策決定にも少なからず反映されたことを疑う余地はない。上述したとおり、52年末に高等教育省が教育部から独立設置されたのは、ソ連からの情報の直接的影響によるものといえる。但し、高等教育委員会と名称が違いこそすれ、高等教育行政のみを専ら行う類似の機関が中国にも置かれたことはあった。一方、多数省庁所管方式に関しては、ソ連では戦後に見直しが行われた事実を知りながら、中国はむしろこれを積極的に導入したという対照が認められる。これについては、「国民経済の社会主義的改造の時期には」多数省庁所管方式を採用したというカフタノフ大臣の言葉に注目すべきであろう。これから正に新国家として社会主義的改造を行おうとしていた中国にとっては、最新の実践よりもむしろ同じ国家的課題を抱えていた時期のソ連の実践こそ做すべき対象としてふさわしかったと考えても不思議ではない。加えて、すでに旧解放区で多数省庁所管方式が根づいており、土着のモデルとして存在していたことも大いに関係していよう。いずれにせよ、中国側による主体的なモデル選択が行われたと見るべきである。

おわりに

以上、高等教育機関の多数省庁所管方式が、中華人民共和国の建国初期に普遍的に実施されることになった経緯を考察してきた。この方式の中国における原初的形態は、1930年代のソビエト区に遡って見ることができ、延安で更なる発展を遂げた。その導入に当たり、ソ連ではすでに実施されていた同方式がこの時期にモデルとして意識されたのか否かについては未詳であるが、可能性がなくもない。確かなのは、解放後の東北区において、旧解放区に定着していた同方式が踏襲されたことである。一方、華北区では、当初、全ての高等教育機関を一括して教育行政機関が管轄するという民国時代からの、これまたすでに定着していた伝統的方式が採られた。つまり、多数省庁所管方式と一括所管方式のいずれも既存の、いわば土着化した方式と見做しうるものである。選択肢は本来二つあったのである。実際、華北区人民政府の人的、組織的基盤を受け継いだ中央人民政府教育部は当初、一括所管方式を採用していたのである。しかし、やがて

新国家としての高等教育行政の基本形態が修正されつつ固まっていく過程で、前者、すなわち多数省庁所管方式が優勢となり、主たる方式となっていた。多数省庁所管方式への傾斜を建国後に急激に加速させたのは、外来モデルとしてのソ連高等教育行政の在り方が改めて提示され、これを摂取するため大々的に学習が展開されたことであった。その前提として、東西冷戦構造が形成される中、東側陣営にくみする中国にとって、先進社会主義国のソ連こそ依存し、模倣するに足る対象であり、他に選択の余地はなかったことがある。しかしその際、すでに解放区において多数省庁所管方式が実践されていたことが摂取の速度を加速化したと考えられる。

この方式の長所、つまり導入の理由として唱えられたのは、東北でも、中央の決定においても、さらには遼って延安でも、多数省庁所管方式のほうが各専門分野の高等教育と社会における当該分野に関連の諸活動とをより密接に結び付ける上で有効であるという点であった。そして、この点はソ連で最初に多数省庁所管方式が導入された際の理由でもあった。但し、強調しておきたいのは、戦後のソ連では、この方式の見直しが行われており、この多数省庁所管方式が中国にとって唯一学び得るモデルであったわけではないにも拘らず、中国はそれを主体的に選択したということである。

新国家建設の熱意に溢れていたであろう50年代には、いずれの行政部門であれ、それらが管轄する高等教育機関で行われる人材養成の使命は、国家の利益という点で統一され、その一点に収斂していたと考えられる。しかしながら、多数省庁所管方式は矛盾を内包していた。すなわち、各々の行政部門が全体としての国益よりも、それぞれ自らの利益をむしろ優先させ、自給自足的な考え方、悪く言えばセクト主義が加わって、各々の部門内で独自の体系を形成し、めいめい勝手に振る舞う閉鎖的風潮が生じると、部門間の連絡や協力を支障をきたし、特定専攻の開設における行政部門間の不要な重複などが深刻化していくのである。日中戦争期の延安で展開された整風運動以来、折にふれて毛沢東などによって批判され、是正を求められながらも未だに解消されず中国社会に根強く残るセクト主義が、多数省庁所管方式を機能不全に陥らす元凶なのであった。今日、中国高等教育行政の桎梏となり、多数省庁所管方式の弊害として指摘されるのは、まさしくそうした問題点なのである。逆に多数省庁所管方式はセクト主義をいっそう助長しうる装置の一つといえなくもない。このような建国初期に導入されて以降の展開については、この方式のソ連でのその後の変遷とも比較検討しつつ、残された課題として稿を改めて

論じなければならない。

註

- 1) 国家教育委員会計画財務司編『全国普通高等学校・成人高等学校・中等专业学校名録』、高等教育出版社、1986年に掲載された各校の所管状況を計算した。なお、ソ連では、高等・中等専門教育省所管の高等教育機関が391校、教育省所管が161校で合計552校であるのに対して、他省庁所管の高等教育機関は全体の36.9%に相当する323校である(Высшая школа, Справочник для поступающих в высшие учебные заведения СССР в 1983 годуより計算)。また、フランスでは、グラン・ゼコールは国民教育省所管の大学の4倍強もあるが、在学生数では大学89万3,000人に対して、グラン・ゼコールはわずか9万6,726人にすぎない(本間政雄「グラン・ゼコールとフランス社会」、市川昭午編『教育の効果』、東信堂、1987年、224頁)。さらに、日本では、他省庁所管の文教研修施設52施設と教育研修機関34施設のうちの一部が大学レベルである(市川昭午編『省庁所管学校の現状と将来に関する総合的研究』、筑波大学大学研究センター・大学研究第6号、1990年、1～2頁)。
- 2) 毛礼鋭、沈灌群主編『中国教育通史』第6巻、山東教育出版社、1989年、5頁。
- 3) 「華北高等教育委員会組織規程」、『華北高等教育委員会法令選輯』、1949年12月、1頁。
- 4) 同上
- 5) 『人民日報』1949年12月18日には、教育部の組織および責任者の前職が載っている。
- 6) 中共中央東北局・東北行政委員会「關於整頓高等教育的決定」、『東北日報』1949年9月2日。
- 7) 遼寧省教育科学研究所編『東北解放区教育資料選編』、教育科学出版社、1983年、271頁。
- 8) 「東北行政委員会關於教育工作的指示」、『東北四年来教育文件彙編』、東北新華書店、1949年10月、71頁。
- 9) 同上書、10～15頁。
- 10) 張鴻文、張本政主編『東北大事記』下巻、吉林文史出版社、1987年、1120頁。本書の所在に関して、中国東北師範大学の梁忠義教授の御教示を得た。付記して謝意を表したい。
- 11) 東北人民政府に置かれた行政部門は、弁公庁、財政經濟委員会、監察委員会、民政部、財政部、重工業部、輕工業部、農林部、商業部、對外貿易部、文化教育部、公安部、司法部、衛生部、東北銀行、郵電管理局、勞

- 働総局、外事局であった(『東北日報』1949年8月28日)。なお、やがて成立した中央政府の行政機構が教育部と文化部とを分けて設置する形を採ったのに合わせて、東北でも文化教育部を文化部と教育部に二分している。
- 12) 「關於目前高等教育工作的決定」, 『東北日報』1950年4月28日。なお、この「決定」に見られる「文化教育委員会」の位置づけが筆者には長い間の疑問であったが、中国東北師範大学高等教育研究所の朴基俊教授の文書での御教示により、これが中国共産党東北委員会の中の機構であることを知った。付記して謝意を表したい。東北では、政府の系統の教育部が高等教育行政に当たるとともに、党の系統の文化教育委員会も50年前半の時点で存在したのである。
- 13) 『人民日報』1950年4月23日。
- 14) 「關於高等学校領導關係的決定」, 『人民日報』1950年8月3日。
- 15) 『人民日報』1950年6月14日。
- 16) 前掲, 「關於高等学校領導關係的決定」。
- 17) 同上
- 18) 同上
- 19) 「高等教育部關於高等学校院系調整計畫, 改訂高等学校領導關係和加強高等学校及中等技術学校学生生產實習工作的報告」, 中央政府高等教育部弁公庁編『高等教育文献法令彙編』第一輯, 1954年6月, 42~44頁。
- 20) 『人民日報』1952年12月28日。
- 21) 「關於修訂高等学校領導關係的決定」『人民日報』1953年11月1日。
- 22) 同上
- 23) 同上
- 24) 拙稿「50年代初期中国における大学の再編成」, 『大学論集』第20集, 1991年, 121~145頁。
- 25) 中華人民共和國高等教育部編『1955年全国高等教育統計資料簡編』, 1956年7月に掲載された所管官庁の記載を含む高等教育機関一覧から計算した。
- 26) 董純才主編『中国革命根拠地教育史』第一卷, 教育科学出版社, 1991年, 82頁。
- 27) 同上
- 28) 張騰霄主編『中国共産党的幹部教育(抗日戦争時期)』, 中国人民大学出版社, 1988年, 112頁。
- 29) 中央教育科学研究所編『老解放区教育資料(二)』上冊, 教育科学出版社, 1986年, 239頁。
- 30) 長崎太作「高等教育改革の経験—1928~1932年のソビエトにおける総合大学の解体を中心にして」, 竹田正直編『教育改革と子どもの全面発達』, ナウカ, 1987年, 225頁。
- 31) 同上書, 226頁。
- 32) 張健「東北教育界如何向蘇聯學習」, 『人民日報』1949年8月24日。
- 33) 英文研究会編訳『蘇聯的大学』, 東北書店, 1949年5月, 34頁。
- 34) 東北人民政府文化教育部編『蘇聯高等教育法令選輯』, 1949年12月, 64頁。
- 35) 東北教育社編『蘇聯的高等教育』(蘇聯教育叢書之四), 新華書店東北總分店, 1950年, 149頁。
- 36) 東北師範大学教務処編『新教育選輯』, 東北師範大学消費合作社印刷部, 1950年4月30日, 230頁。
- 37) 新教育社編『穩步改革高等教育』, 新華書店華東總分店, 1950年9月, 144頁。
- 38) 第一次全国高等教育會議秘書処編『蘇聯的高等教育』, 1950年5月, 34頁。
- 39) 東北人民政府文化教育部編, 前掲書, 17頁。
- 40) 卡夫坦諾夫談話, 王繁訳「蘇聯高等教育底組織」, 第一次全国高等教育會議秘書処編, 前掲書, 5~10頁。同論文は、東北師範大学教務処編の前掲書にも掲載されている。

A B S T R A C T S

**A study on the process of formulating the prototype of the present
system of higher education administration in China – adoption
of a method of shared governance**

Yutaka Ohtsuka, *Hiroshima University*

One of the most striking characteristics of higher education administration in contemporary China is the fact that the power to establish and manage universities and colleges is shared by central and local educational authorities as well as by other ministries and authorities. For example, as of 1985, only 36 out of 325 centrally-governed higher education institutions were administered by the State Education Commission (formerly known as the Ministry of Education), while the other 289 institutions came under the jurisdiction of different central ministries. Focusing on this unique feature of the system of higher education administration, this paper has coined the term "shared governance" by various ministries and authorities to describe it, and traces how and why this system was introduced in the early days of the People's Republic of China.

In the North China region, prior to the establishment of the People's Republic of China in 1949, all institutions of higher education came under the jurisdiction of the higher education committee of the region. At the time of the formation of the central Ministry of Education of the new nation, the department of education and the higher education committee of the North China region were taken as the main base, and the same way of governance as the region was adopted. In contrast, in the Northeast region, control of higher education institutions was shared between many departments, and many higher education institutions came under the jurisdiction of departments other than the department of education.

The way of governance in the North China region was identical to that of the Kuomintang or

Nationalist era. On the other hand, the Northeast region seemed to have inherited the practices of the Chinese Soviet regions or old liberated regions, where the method of shared governance in its primitive form could be found. While the impact of the method of governance of Soviet Russia on China in these early days cannot be documented, there are many sources to indicate that China tried to positively learn from and introduce Soviet methods in the days just before and after the establishment of the PRC. Information about Soviet education was collected and translated mainly in the Northeast region and then distributed to other areas.

A major concern of the new government in 1949 and 1950, as reflected in the provisions of relevant regulations, was how to separate the power to govern higher education as between the central Ministry of Education and local administrative regions. Meanwhile, the government's concern shifted away from this central-local relationship and came to focus on the relationship among various ministries, as can be seen from the changes in the provisions of the "Revised Regulations on Higher Education Governance" issued in 1953. These changes were clearly caused by active learning from the Soviet model. However, what is worthy of special mention is that China judged the method of shared governance to be most appropriate to its current situation and adopted this method of its own volition despite being fully aware that Soviet Russia had reexamined this system after World War II and changed it in the direction of concentrating administrative power in the Ministry of Higher Education.