

中国高等教育の経費多元化政策と実践

—— 高等教育大衆化を背景とした分析 ——

董 秀 華* / 黄 梅英 (訳)

Policy and Practice of Diversified Funding System for Higher Education in China

Dong Xiuhua

はじめに

2003年2月27日、中華人民共和国教育部の発展企画司は、2003年度第一期教育統計報告—2002年教育事業統計の主な結果及び分析—を公表した。統計報告によれば、2002年秋、中国高等教育機関の在学者数は1,600万人を突破し、粗入学率はすでに15%に達した。これは、著名なマーチン・トロウの高等教育段階説に従えば、中国がすでに高等教育の大衆化の入り口に突入したことを表している。

2003年6月23日、ユネスコは世界高等教育パートナーシップ大会で、「世界高等教育の発展と趨勢」を題としたまとめの報告を発表した。報告では「中国高等教育機関の在学者数は極めて短期間で倍増し、高等教育の規模は世界のトップとなった」と述べた。高等教育在学者数で計算すれば、中国の教育システムは2001年にすでに世界の最も大きな規模となった。

世紀の境目に、中国高等教育の発展は世界各国から、かつてない注目を浴びた。その主な理由は、5年間に高等教育大衆化を急速に実現し、世界高等教育発展の歴史において、一つの奇跡を創出したことである。

高等教育規模の迅速な拡充は、高等教育発展の伝統的な思考様式にこれまでにない挑戦を与えた。その中で1980年代後半から出現した高等教育経費体制多元化改革もこれによって加速した。つまり、高等教育機関募集拡大は中国高等教育経費体制多元化改革の加速器となったといえよう。

ここでは、まずこの短い、無視できない歴史を簡単に振り返ってみよう。

改革開放初期の1978年に、中国普通高等教育機関の本科・専科在学者数は85.63万人であった。1990年代の半ば頃から、「学術・教育によって国家の振興を図る」という戦略の確立と実施、また各地の社会的・経済的発展、及び民衆の間に絶えず高まっている高等教育に対する需要の強い推進によって、全国の高等教育は加速的に発展し続けた。1998年になって、在学者数は340.87万人になり、20年の間に4倍近く増加し、年平均増加率は7.41%であった。

* 中国上海市教育科学研究院高等教育研究所 助理研究員、日本文部科学省国立学校財務センター 客員助教授

1998年、中国政府は「21世紀に向けての教育振興行動計画」の中で、初めて「2010年まで、高等教育の規模を大きく拡大させ、入学率を15%に近づける」という目標を提示した。1999年6月に、第3回全国教育工作会議が作成した「教育改革の深化と教養教育の全面的推進に関する決定」の中で、「高等教育を積極的に発展させ、2010年までに同年齢人口の高等教育入学率を現在の9%から約15%に上昇させる」ことを公表した。それから中国の高等教育は「積極的に発展する」新たな時期に入った。その年（1999年）中国の本科・専科学生の募集規模は歴史的に159.86万人に達し、1998年入学規模（108.36万人）に比べて47.36%も増加した。翌年の2000年に入学規模は引き続き拡大し、本科・専科の新入生が220.61万人に達し、38.16%を増えた。

二年間の量的募集拡大によって、中国高等教育の規模が大きく増加し、この故に政府は高等教育大衆化の実現時期に対する予測も繰り上げるようになった。2001年初期、政府が公布した「全国教育事業発展の第10回五年計画」の中で、2005年までに、各類型の高等教育機関在学者数を約1,600万人、その内の大学院在学者の規模を60万人に増加させ、高等教育の粗入学率を約15%に達することが提示された。2010年の目標は各類型の高等教育在学者数を約2,300万人、その内の大学院在学者数を100万人にし、高等教育粗入学率を約20%にすることを目指すと提示された。これは以前に定めた2010年に高等教育の入学率を15%にするという目標をさらに5年繰り上げて、2005年に実現することを意味している。

2001年、普通高等教育本科・専科の募集数は268.28万人、2002年320.50万人にさらに大きく拡大した。したがって、第10回五年計画に提示された目標は事実上すでに3年繰り上げて実現されたことになる。

2003年2月18日に開催された全国普通高等教育機関募集計画工作会议で、2003年の全国学生募集計画が作成された。2003年全国各類型の高等教育機関の入学定員は655万人を予定し、その内普通本科・専科学学生定員は335万人とし、2002年より5%を増やすことになっている。

1. 高等教育投資体制の多元化 —— 政策策定と早期実践

（1）多元化資金調達構想の策定と実施の背景

中国高等教育投資体制多元化への改革は、教育投資体制の一つ重要な構成部分である。

① 貧しい国で大規模の教育を行うという難局は、中国教育多元化投資体制改革の直接的な原動力となった。改革開放初期、中国において様々な建設事業は停滞しており、復興が迫られて、他方教育事業も発展しなければならない巨大な圧力に直面していた。国民の教育需要は高まったが、国家の提供する教育経費を主にする単一制度は、教育拡大に必要な巨額な資金を集めることができない状況にあった。ユネスコの1991年統計によれば、中国公共教育の支出は世界の約1.04%を占めているが、三つのレベルの正規教育在学者数は世界の17.9%も占めている。また、学生一人あたりの教育経費はわずか10.13ドル、開発途上国の三分の1に相当する。ある研究者はこの状況が典型的な体制的不足であると指摘した。

② 公有制を主体とする多様な所有制を基本とする経済制度の形成と確立によって、高等教育の

多元化投資体制が制度的に可能となった。1980年代以来、中国の生産資源所有制と経済体制の深刻な変革によって、政府単一経済主体と単一経済政策決定主体の構造が徹底的に変化させられた。政府、集団、個人など多元的な経済主体と経済政策決定主体が次第に形成され、投資主体多元化に制度的な保障となった。市場経済体制が徐々に確立し、発展することによって、経済領域の資源配置方式が根本的に変わった。「準公共商品」としての教育も変えられ、特に非義務教育である高等教育の資源配置方式において、単一的な「国家提供」、「政府供給」から政府と市場がともに提供することへと変換することになった。

③ 民衆の教育支出観念の変化及び教育に対する需要は、高等教育投資体制多元化に現実的な可能性を作り出した。改革開放が次第に深化するにつれて、人的資本理論、教育コスト分担理論及び実践が、国民に徐々に知られるようになった。より多くの人は子供に対する教育支出がただの消費行為ではなく、さらにより高い経済的収益を得られる投資活動でもあり、そのなかでも、特に高等教育投資の収益予測値は最も高いということを認識するようになった。こういった消費から投資への観念の転換は、高等教育に対する社会的・個人的需要に刺激を与えたと同時に、親の子供に対する高等教育の投資増加にも刺激を与えた。こうして、高等教育投資体制多元化の形成に現実的な可能性を作り出した。

④ 経済的実力の増進は高等教育投資体制の多元化の可能性を現実的なものにした。経済体制改革は生産力に最大限に開放をもたらした。1990年から2002年まで、中国のGDP総額は17,400億元から102,398億元までに増え、5倍近く増加した。都市と農村住民の貯蓄残高は7,034億元から86,911億元まで増え、11.36倍増加し、都市と農村住民の一人あたりの平均年収入はそれぞれ1,387元、630元から7,703元、2,476元までに増加した。こうした経済的実力の急増は、高等教育投資体制多元化の改革目標を実現するのに強い基盤を築いた。

（2）高等教育投資体制の多元化改革目標の策定

1998年5月の「中国共産党中央委員会教育体制改革に関する決定」の中で、教育事業の発展と教育経費不足の間の矛盾に対して、「投資増加が必要である。これから一定の期間内で、中央と地方政府の教育支出の増加を財政的経常収入の増加より高くさせ、在学者一人あたりの教育経費を徐々に増加させる」と指示した。高等教育において、「決定」は各レベルの教育活動を積極化し、中央、省（自治区、直轄市）、中心都市の三つのレベルの教育運営体制を実施すること。「計画外に受けた委託学生養成と自費生の募集」を高等教育機関自主権拡大の主要な措置の一つにすること。人民助學制度を改革し、すなわち師範系学生と、卒業後特に困難で苦しい仕事環境に配属される専攻の学生に対して、食事と宿泊を国家が負担し、授業料を徴収しないこと。また学習成績の優秀学生に奨學金制度を実施し、経済的に困難である学生に必要な補助を与えること。職業技術教育を發展させ、各分野・部門の積極性を動員して、しかも集団、個人と他の民間の教育活動を奨励すること、を指示した。決定の最後に「民主的党派、人民団体、社会組織、リタイヤした幹部と知識人、集団経済部門と個人に、党と政府の方針・政策を守り、多様な形式と方法で自発的に教育の發展に力を尽くすよう、動員・教育を行う」ことが強調された。この決定は中国教育経費の不足問題に基本的な改

革構想を提示した。1993年の「中国教育改革と発展綱要」の公布の際に、多元化改革構想と目標はすでに明確的・体系的になった。

1993年に公布された「中国教育改革と発展綱要」の中で、当時の「教育経費の著しい不足」状況に対して、「①各レベルの政府、各方面と個人が教育に対する投資の増加を努力し、教育事業を優先的に発展させる。②また徐々に国家財政的支出を主に、教育税を徴収することで補い、非義務教育段階の教育に学費を徴収し、学校の事業収入と民間からの寄付など多様な資金調達ルートで教育経費体制を確立する。③さらに、教育資金源の安定と増加を保証する」ことが明確的に提示された。また、綱要には資金調達の主な措置について詳細的な規定を定めた。その多くの項目は高等教育資金調達体制に直接関わっている。

「綱要」が提示した改革目標と具体的な措置は、高等教育に対して出されたものではないが、中国高等教育資金調達体制の多元化の道に節目的な意義をもっている。その後の関係政策法規と公文書、そして1995年可決された「中華人民共和国教育法」、1998年に可決された「中華人民共和国高等教育法」と「21世紀向けての教育振興行動計画」、1999年公布された「中国共産党中央委員会国務院の教育改革の深化・素質教育を全面的推進に関する決定」、及び「全国教育事業第9回五年計画と2010年発展企画」、「全国教育事業第10回五年計画」などを含むすべては、この目標の堅持と発展である。例えば1998年に可決された高等教育法の第六十条に、「国家は財政支出を主とする、他の多様なルートでの高等教育資金調達を補助とする体制を確立し、高等教育の発展を経済的・社会的発展水準に適応させる。国務院と省・自治区・直轄市人民政府は教育法第五十条の規定に従って、国立高等教育機関の経費を徐々に増加させることを保証する。国家は企業や非営利組織、社会团体およびその他の社会組織と個人の高等教育への投資を奨励する。」と規定された。他方、疑いもなく、高等教育の非義務教育の性格自体からも、経費調達体制の改革が優先されることを意味している。このことはその後の改革実践によっても充分証明されている。

（3）高等教育資金調達体制の多元化改革の初期実践

1990年代前後に、公布された一連の政策法規のなかで、政府財政的支出を主にしながら、多様なルートで教育資金を調達する体制をつくる基本的改革目標が明確に規定された。また、教育経費の決定が恣意的で、教育経費の金額が安定しないなどの実際問題に対して、教育経費の増加およびその相対量を具体的に定めた。例えば世紀の末まで、財政的教育経費支出はGNPの4%にし、各レベルの財政的教育支出比率は、国民経済発展と財政収入の上昇に伴って、徐々に増加させ、「三つの増加」を実現し、「第8回五年計画」期間に全国平均で15%に達するなどである。これは中国教育史において、はじめて制度的に政府が高等教育を含めて教育全体に対する投資の義務を定めたものである。多元化的教育資金調達体制の中で、財政的教育経費と財政的教育支出の中心的地位と基本的な機能を制度的に保証した。中央と地方政府の教育投資行為にとっては法律的な束縛となった。

1998年以前の中国高等教育経費体制改革を振り返ってみると、政府の財政的教育経費の額は年々増加したが、特に目立つような変化する趨勢がほとんどみられなかった。しかし、現在財政的教育経費以外の、その他の資金源において実質的な発展がみられた。その中で、最も主要な政策と実践

は二つの側面を含んでいる。一つは学費制度の全面的実施、及びそれによって登場した大学生助学贷款と奨学金制度である。もう一つは民弁高等教育が民間的出資・寄付による教育を行うことの迅速な発展である。

① 学費徴収制度の全面的実施

新中国成立以来30年の間に、三つレベルの普通教育には、ほとんど無償教育制度が実施され、教育経費はすべて政府によって負担されていた。また高等教育段階において、学生に助学金(生活費)、医療費免除、宿舍と一部の交通費を提供していた。

1985年に公布された「中国共産党中央委員会教育体制改革に関する決定」の中に、高等教育機関は「計画外で少数の自費学生を募集でき、学生は一定の教育費用を支払うべきである」と指示した。その時期に、一部の高等教育機関はすでに入試採用ラインを下げて、少数の自費学生を募集する試みを始めた。そして委託、代替的養成と自費制度は徐々に押し進められていた。

1989年、国家教育委員会など三つの中央官庁の委員会は「普通高等教育機関授業料・雑費と宿泊費の徴収に関する決定」を公布し、高等教育のコスト分担とコスト補償制度を政策として肯定した。その年、全国大部分の高等教育機関は年間100元から300元の授業料を象徴的な意味で徴収しはじめた。実際に、学生年間支払った授業料は、一人あたり教育費用の僅かしか占めていない。しかし、国家が高等教育全部費用を負担する古い体制から、国家と個人が共に高等教育の費用を負担する新しい体制へ転換する改革過程は、そこから始まった。

1992年、我が国の高等教育において、授業料徴収制度を広い範囲に推進する改革が始まり、自費学生の比率が上昇し、学費水準も年々上昇した。それと同時に、高等教育が社会主義市場経済の需要に積極的に反応し、教育平等の原則を徹底的に実施し、高等教育機関の人材育成メカニズムを変化させ、学生の学習意欲を高め、教育の質を向上させることが考えられた。そのため、前国家教育委員会は公費・自費一本化構想を徐々に実施することを提示した。1993年上海外国語大学と東南大学は授業料徴収一本化の実験校として、その年の新入生全員に対して学費を徴収することになった。それから何年間の間に、この授業料一本化の実験範囲が徐々に広がった。その学費基準は比較的に低いにもかかわらず、「一本化」の実践は客観的に我が国の高等教育コスト分担レベルの上昇を推進した。

1994年に実験範囲は37校の高等教育機関まで広がって、1995年、山西、江西、安徽、貴州、青海、チベットの7の省・自治区を除いて、残りの23の省・自治区・直轄市の合計246校の高等教育機関は学費一本化改革が実施されるようになった。1995年に国务院が許可した学費徴収政策において、入学生の学費一本化改革を実施する普通高等教育機関の一般専攻の学費基準が上限120元を超えないとされている。経済発展の遅れた、住民所得の低い地域ではその基準を適度に下げてもよく、下げ幅は自由である。経済が発達し、住民所得の高い少数地域では、学費徴収の基準を適度に上げることができるが、その上昇幅が10%を越えないとされる。10%を突破する必要があるとあれば、政府の関係部門の審査を受けることになる。そして、1996年に入学生学費徴収一本化改革を実施した高等教育機関は、学費徴収基準をさらに上昇し、本科学生の一般専攻の学費基準が1500元に調整された。

何年間の「一本化」過度期間を経てから、1996年の末に、国家教育委員会、国家計画委員会が「高

等教育機関授業料徴収暫定方法」を連名で公布し、高等教育機関授業料の徴収基準に対する原則的な規定を提示した。具体的に言えば、学費基準は年間学生一人あたりの教育養成コストに基づき一定の比率を規定した。その教育養成コストは以下の項目—公務費、業務費、設備購入費、修繕費、教職員経費など通常の教育運営費用の支出を含んでいる。具体的な比率と基準は国家教育委員会、国家計画委員会、財政部によって共同でつくる。現段階では高等教育機関の学費は、年間学生一人あたりの教育養成コストの25%を超えてはならない。具体的な比率は経済発展状況と民衆の負担能力によって段階的に調整される。地域、専攻、レベルの違いによって教育機関の学費徴収基準が決められる。1997年全国範囲で高等教育機関の授業料は「一本化」され、授業料徴収制度が全面的に実施され、1950年以来に実施されていた無償の高等教育制度の終結が宣告された。

一本化実施されたその年に、高等教育機関の学費収入は合計59億円で、高等教育機関自己収入の中で最も主要な資金源となり、高等教育経費全体の15.7%を占め、すでに先進国90年代初期の水準に接近し、或いはその水準を超えている（1990年にアメリカは20%、日本は36%、イギリスは13.7、フランスは4.7であった）。

②奨学金・助学ローン制度の早期試行

高等教育段階で学費徴収制度が実施されるにつれて、貧困学生の入学難問題が目立つようになった。高等教育機会の不平等を緩和するため、わが国は大学生に対する経済的援助制度を実施し始めた。この経済的な援助システムには奨学金、アルバイトによる学習援助、優秀学生の奨学金、一部の専攻の専攻奨学金及び助学ローン制度などがある。

中国助学ローン制度の誕生を象徴するのは、1986年7月に国家教育委員会と財政部が連名公布し、1987年に正式に実施された「普通高等教育本科・専科学学生に対する助学ローン制度を実施する方法」である。その「方法」はローンの額と比率を厳しく限定し、すなわち一人年間最高額300元（「方法」第三条）、本科・専科学学生総数の30%以内に抑え（「方法」第四条）、さらに多様な返済方法とルートを具体的に規定したことである。すなわち、学生が卒業する前に一回或いは何回かに分割して返済する；学生卒業後の勤務先によってローンの全額を一回立て替えて貸付部門に返済する；卒業生見習い期間終了後、2年から5年以内で、所在勤務先によって賃金から毎月差し引いて返済する；卒業生の所在部門は仕事ぶりによって、立て替え払いで返済したローンを減免する；ローンを借りた学生で、国家の法律、学校の規則を違反し、学校から除名、退学をさせられ、或いは自ら大学を辞めた者に対して、親が責任を持って全額返済する。

その公文書の公表と実施は、中国助学ローンの開始を象徴している。一部の地方政府はこれに基づいて、また当地域の状況にあわせて、地域向けの助学ローンの実行方法を作り上げて、貧困学生に高等教育を受けさせるのに積極的な役割を果たした。時間がたつにつれて、特に社会経済の急速的な発展によって、その「方法」は実施過程において、問題が徐々に目立つようになった。そのため、1993年8月14日に、国家教育委員会と財政部が「普通高等教育機関本科・専科学学生に対する助学ローン制度の実施方法」の部分条項を修正した。高等教育機関が各自にその地域の住民の基本的な生活水準と、その大学の学生が勉強・生活費用の実際の必要、及びその大学の本科・専科学学生中の貧困学生の数など状況に基づいて、自主的に研究してから、助学ローンの申し込み最高額と受け

られる学生の比率を確定することにされた。修正された条項は助学ローンについての具体的な操作がより柔軟となり、対象もより明確となり、「方法」としての役割はさらに発揮できるようになった。1999年に国家の助学ローン項目を出した後でも、国家の関係部門が依然として各普通高等教育機関に上記の公文書を引き続き実行することを要求している。

経済的に恵まれてない家庭の学生に対する助学ローン政策が出されたと同時に、1987年7月に国家教育委員会・財政部は「普通高等教育機関本科・専科学生に奨学金制度を実施する方法」を公布し、国家と関係部門は優秀学生奨学金、専門奨学金、指向奨学金を設けた。その内の優秀奨学金は文字通り、すべての面において優秀な学生、あるいは特定の領域で成績の優れた優秀な学生を奨励するものである。専門奨学金は師範、農業・林業、民族、体育と航海など専攻の応募生の奨励に当たるものである。指向奨学金は卒業後辺境地域、経済的に遅れた貧困地域に行く決心のある者と自ら石炭、鉱山、石油、地質、水力など環境の厳しい業界に赴任する学生を奨励するものである。

国家教育委員会が奨学金制度を創出した後に、関係する業界官庁にも専門を対象とする奨学金を設置し始めた。例えば郵便・電信部は1989年から郵便・電信系高等教育機関で、「郵電部部長奨学金」を設けた。化学工業部は1991年に科学技術による化学を振興するという意味で「科技興化奨学金」を正式に設立した。

③急速に発展した民弁大学は大量の社会的資金を調達した。民弁高等教育機関の経費は主に設置者によって調達・収集し、学費を除けば、主に政府以外の企業団体や社会団体及び個人の投資に依存しているので、高等教育投資システムの重要な構成部分をなしている。

アメリカのボストン・カレッジの国際高等教育センターの主任であるPhilip G. Altbach教授は20世紀末及び21世紀初期に中等後教育の中で最も活発で、発展スピードの速い部門は高等教育の私的部門であると指摘した。彼によれば、高等教育に対する需要が高まる一方で、政府に大きな投資力がない場合、高等教育の私的部門が迅速に拡大することになるという。中国における民弁高等教育の発展は、まさにそのパターンの縮図である。

1982年12月4日に第5期全国人民代表大会で通過した憲法第19条の規定では、「国家は集団的な経済組織を奨励する。国家は企業、非営利事業組織とその他民間の力で、法律の規定にしたがって、様々な教育事業を行うことを奨励する。」と述べられ、法律の形において民弁教育の合法的地位が確立した。これをスタートとして、中国では次々と一連の法律・法規が登場し、民弁高等教育の発展基礎が築かれた。

中国の民弁高等教育はこういった環境の中で急速に発展を遂げた。1979年から1986年まで全国の民弁高等教育機関の数は370校を超え、特に1984年から1986年までの三年間で、新しく設置された民弁高等教育機関は250校を超えた。さらに1991年民弁高等教育機関は450校まで増加した。1992年以後、中国の民弁教育は急速な拡大と標準化発展の時期に入り、1992年から1994年の三年間だけで、新しく設置された民弁高等教育機関は600校以上にのぼった。1999年の時点で、民弁高等教育機関はすでに1240校まで拡大し、在学者数は118万人を超えている。

一般的に言えば、民弁教育機関の資金源は主に二つある。ひとつは設置者が集めた設置資金、これは主に非政府部門の企業、社会団体と個人の投資によるものである。もう一つは学生から徴収し

た授業料である。北京市教育科学院の民弁教育研究センターのある調査結果によれば、北京市民弁高等教育機関の運営経費は、主に企業の出資（国有企業、集団企業、外国との合弁企業、民営企業、有限責任会社、株式会社など独自あるいは連合出資）、非営利組織の出資（研究院・研究所、新聞社などの出資）、党派の出資（党派中央、党派の市委員会などの出資）、人民団体と社会団体の出資（労働組合、青年団、婦人組織および学会、協会、研究会などの出資）、公民個人の出資（法人資格のある市の公民およびそのパートナーの出資と集めた出資金）、混合出資（上述したいくつかの類型の出資者が提携することによる学校運営）、その他の経費（大学は徴収した授業料・雑費、科学研究開発費、学校運営する産業の収益など方式で、自らの資金調達と学校運営を通して、学校の継続的な発展を保障する）である。

民弁高等教育は民間資金を集めて教育を行う主な拠点として、大量な民間資金の高等教育へ投入をもたらして、その投資は高等教育資金源の重要な構成部分となった。

（４）１９９８年以前の中国高等教育経費の基本的構造

１９９８年以前には、中国の高等教育経費は年々安定的に増加し、その中で国家の財政的経費の絶対額は持続的に増加した。しかしその高等教育経費全体に占める割合は次第に低くなり、社会団体、公民個人からの教育経費・雑費、民間の寄付・出資及び他の教育経費を含めたその他のルートからの経費がより年々増加した。ここで筆者は１９９５～１９９７年三年間の高等教育資金源の構成をまとめた（表１）。

表１ １９９５～１９９８年の高等教育経費資金源の構成（単位：億元）

		合計	政府の 財政的 教育経費	社会団体・ 国民個人の 教育出費	民間の 寄付金	学費・ 雑費	その他の 教育経費
１９９５年	金額	304.56	247.88	0.69	3.11	40.07	12.81
	比率	100.00	81.40	0.23	1.02	13.15	4.20
１９９６年	金額	367.90	289.04	1.45	3.92	55.40	18.09
	比率	100.00	78.60	0.38	1.06	15.05	4.91
１９９７年	金額	436.28	333.78	1.56	6.18	71.08	23.67
	比率	100.00	76.51	0.36	1.42	16.29	5.42
１９９８年	金額	598.12	383.78	2.39	11.82	85.47	114.67
	比率	100.00	64.16	0.40	1.90	14.29	19.17

注：高等教育経費は普通高等教育機関の経費と成人高等教育機関の経費を含む。

出所：『中国教育経費年度発展報告』（１９９６年）高等教育出版社、『中国統計年鑑』（１９９７，１９９８，１９９８年）中国統計出版社。

2. 高等教育資金調達体制の多元化

——規模迅速拡充時期の経費サポート政策と実践

高等教育資金調達体制の多元化改革の初期に、多元化の側面、すなわち政府財政経費以外の他の資金源による高等教育の経費調達がより強調された。1999年に始まった大学募集の拡大は、まず政府の責任を波の山に押し上げたといえよう。「政策は何ですか、政策はまさに資金の支給である」という言い方は、人々に至理名言とみなされ、中国高等教育の経費体制改革の中でも例外ではなかった。一つの政策は必ず一定の財政支出の裏づけがあって、それがあってこそスムーズに実施される。1944年6月に、アメリカ国会で可決された退役軍人の高等教育の補償問題に関する『軍人権利法』は、結果的に223万人の退役軍人の大学入学を可能にし、連邦政府と州政府がそのために投入した資金は55億ドルも達した。1999年～2001年の三年間は、中国史上で中国政府の教育投資増加の最も多い時期であるともいわれ、その大部分は高等教育の募集拡大に使われ、中央の高等教育発展を加速する重大政策の実施を保障したのである。

（1）募集拡大期における政府の高等教育発展を支持する財政的政策と措置

中国高等教育の大衆化を迅速に進めるための募集拡大時期において、政府は慣例と異なる措置を取り入れ、財政的高等教育経費の投入を大幅に増やした。例えば以下の措置が上げられる。

- ①中央政府は国家基本建設に使う長期国債の中から、50億元あまりの資金を手配し、高等教育機関の基本建設にあたる。募集拡大は高等教育機関の資金・資金源の深刻な不足を直面することになった。その中で決定的な役割を果たした措置が二つある。一つは1999募集拡大のはじめに、国務院が国債資金を利用して、高等教育機関に幾つかの教学実験施設の新築・増築を支援したことである。こうした高等教育規模拡大に必要な条件を作ることで、高等教育機関募集拡大政策のスムーズな実施を促進した。その年に、政府は国債資金14.7億元を使って、募集拡大を担う普通高等教育機関に学校運営条件を改善することを支援した。2001年まで高等教育機関の募集拡大に52.9億元の国債資金を動かして、835項目の教学、実験と学生生活施設の新築・増築に支援し、建築面積は1228万平方メートルに達して、許可した項目の投資総額は203億元にのぼった。
- ②中央レベルの財政支出の中で教育投入の比率を高め、毎年1%を増やす。1998年7月3日に、朱鎔基総理が高等教育機関の教員と学生を対象に情勢報告を行う際に、「今年から2000年までに中央レベル財政の中での教育経費の支出に毎年1%を増加させる」ことを表明した。その当時、このような計画がなされ、すなわち当年度で25.25億元の教育経費の増加が直ちに可能となる。また、それから三年以内、中央レベルの財政収入は約9%の増加幅を維持できれば、2000年に、中央レベルの財政収入の中で、三年間で増えた教育経費は160億元に達するという。

その後、全国教育事業第10回五年計画で、中央レベルの財政的教育経費の財政支出に占める比率を増加させ、すなわち2001年と2002年に毎年1%を引き続き増やすことが提案された。

実態からみれば、1998年から、「中央レベル財政支出中に教育経費の占める比率は五年連続1%を増加する」という一つの項目のみで、1998年から2000年まで、実際に中央財政において教育経費は

183億元を増やし、五年間累計400億元を超えることになった。このような中央政策決定の影響を受け、約20の省・市は今後3年から5年の内に、省レベルの財政支出の中で教育経費の占める比率を1%から2%増やすことを提案した。例えば、浙江省は1999年から2005年までに、省レベル財政支出の中で教育経費の占める比率を毎年1.2%以上を増やすこととなった。広東、上海、北京、河北、湖北、浙江、陝西、山東などの地方政府は高等教育機関の拡大と大学都市の建設において、次々と土地の寄付と安い土地の提供など、様々な慣例と異なる措置を取り入れて、高等教育の投資を増加させ、高等教育機関の運営空間を広げるに有力な支えとなった。

③毎年2億元の国家奨学金を投入し、貧困学生の支援と優秀学生の奨励にあたる。高等教育機関募集拡大後の貧困学生の比率が絶えず上昇する現実問題に対して、2002年4月に、教育部が9月1日から国家奨学金制度を実施する決定を公表した。国家奨学金管理方法に関する規定によれば、国家奨学金制度は高等教育機関に在学している経済的に貧困な学生に対して、学業を終了させるため支援することを目的とし、貧困家庭出身で、品行も学力もともに優れている普通大学の在学者に、無償援助を提供するものである。

国家奨学金は二つの等級に分けて、年間約45,000名の貧困学生を援助している。国家奨学金の援助対象は、全国普通大学在学中の家庭生活が困難で、品行も学力もともに優れている全日制本科・専科学生とし、在学生とその年に全日制大学本科・専科の新入生を含んでいる。一等奨学金は特別優秀な学生に支給し、年間10,000名で、一人あたり6,000元である。二等奨学金は年間35,000名で、一人あたり4,000元である。奨学金の受給者すべての者に対して、大学は当年度の授業料を免除させる。

今回設立された「国家奨学金」は、高等教育機関に在学している貧困学生が学業を終了するためのもう一つ重要な措置であり、現在に高等教育機関の中でレベル最も高い、奨励幅の最も大きい奨学金でもある。そのために、国家は毎年2億元の出資をしなければならない。

それらの措置は省・市レベルの地方政府の高等教育に対する投入において手本を示した。国家レベル奨学金制度が作り出された後に、一部の省・市レベルの政府も管轄地域内の高等教育機関に在学している貧困学生に対する奨学金制度を出し始めた。

（2）高等教育機関の学生募集拡大の保証：銀行貸付などの金融手段

高等教育機関の学生募集拡大期間に、金融部門の支援は高等教育発展の重要な力となった。銀行は高等教育機関に大量の教育支援・サービス施設の建設ローンと助学ローンを提供し、高等教育機関の教育支援・サービスの社会化改革を促し、学生の学業達成に大きな役割を果たした。その中で、国家助学ローンは金融機関を利用して、貧困学生が安心して勉学できるように機能した。それは教育事業の発展を支持する重要な措置であり、高等教育の規模拡大と教育改革の推進、そして教育運営効率の向上、および学生の生活困難の解決と社会的安定などに強力な調整機能を果たした。

高等教育規模の拡充と学費水準の上昇に伴って、高等教育機関に在学する貧困者の比率がますます高くなっている。調査によれば、高等教育機関に在学者中の経済的貧困な学生は約20%を占め、特別困難な者は約10%を占めている。経済的な貧困で大学に入学できないものを出さないという目標を実現するために、教育部は財政部など関係する政府機関と共同で奨学金、学費減免、働きながら勉

学する、困難補助など多くの救助措置を作り出した。長い間に協議・準備していた学生ローン制度も募集拡大の圧力により、早めに試行段階に入った。

1999年9月1日から、国務院と中国人民銀行の許可を受け、中国人民銀行、教育部、財政部ともに制定した『国家助学ローンの管理規定（暫定）』に基づいて出された『中国工商银行の国家助学ローン試行方法』は、北京、上海、天津、重慶、武漢、沈陽、西安、南京など8都市の普通高等教育機関の中で試行されるようになった。

国家助学ローンの実施をスムーズに行うために、国務院弁公庁は1999年と2000年前後に、中国人民銀行など関係部門の「国家助学ローン管理に関する通知」、「助学ローン管理に関する補充意見」を配布した。財政部はまた「財政部の国家助学ローン工作に関係する問題についての通知」と「助学ローンにおける不良債務の審査・処理の規定」を一緒に配布した。これらの公文書は国家助学ローンの範囲、運営手順と財政の利子補給原則などに対する規定を明確にした。まず、国家助学ローンの範囲を北京、上海など8つの試行都市から全国に広げ、地方に所属する高等教育機関の国家助学ローンの実施を全面的に発動させた。そして、その関連業務を行う銀行を「中国工商银行」の一つから、「中国農業銀行」、「中国銀行」と「中国建設銀行」の四つまで拡大した。また、ローンの手続きを段階的に簡略化し、できる限り学生に速くて、便利なサービスを提供することになった。さらに、財政の利子補給の原則と不良債務処理の方法を明確に規定し、財政の利子補給について、高等教育機関の所属にしたがって、中央と省（自治区・直轄市）財政責任により利子補給資金を手配する。中央財政は国家助学ローンに対する利子補給比率は50%、残りの50%の利子は学生によって負担する。地方財政が負担する利子補給比率と総額は地方財政によって決定し、不良負債の処理において、各商業銀行本店で事実の確認の上で、実際の金額にしたがって、所得税前の状態で規定に基づいて処理することに同意した。中国人民銀行と教育部はまた国家助学ローンの「四定」という措置を特別に制定した。すなわち、「学校を決める」—普通高等教育機関の貧困学生を対象にすること、「範囲を決める」—在学生の約20%の比率で、大学の実際状況に基づいて人数を決めること、「金額を決める」—年間平均一人あたり6000元にすること、「銀行を決める」—大学は自ら銀行を指定することができるが、協力してくれる銀行がない場合には、関係業務を行う銀行から大学の意向にしたがって銀行を選ぶ。

統計データからみれば、国家助学ローン制度の役割は迅速に発展してきた。2001年5月31日までに、全国では170,089人の学生がローンの契約を結んでおり、ローン契約の総額は12.6億元、財政からの利子補給資金の総額は2.79億元で、そのうちに、中央財政から手配したのは1.72億元、地方財政手配したのは1.07億元である。しかし、実際に利子補給を支給した金額は少なく、中央財政から支給したのは587.2万元、地方財政から支給したのは346.8万元、合計利子補給の支給額は934万元しかない。2002年7月までに、国家助学ローンによって援助した学生数は112.5万人、ローン申請数が在学者全体の12.5%占めている。銀行はすでに35.1万人の助学ローン契約を許可し、2001年年末の時点に比べて7.9万人が増加し、銀行が許可した人数がローン申請学生数の31.2%を占めている。銀行はすでに許可したローン契約金額累計30.0億元、2001年年末の時点より5.7億元が増加した。その他に、全国高等教育機関が「四定」を実施する状況から見れば、2002年7月の時点で、全国各省・

自治区・直轄市はすでに国家助学贷款を申請する1307の高等教育機関を確定し、その中で、すでに銀行と協議したのは782校あり、調整によってすでに取引銀行が決まったのは782校、残りの347校はすでに調整の段階に入っている。

中央政府が進めた国家助学贷款制度の影響を受けて、多くの省・市レベルの政府も次々とさまざまな助学贷款を用意した。例えば浙江省は学生地元助学贷款を全国で先行して出して、さらに高等教育機関の国家助学贷款リスク準備資金を設けた。現在、省の高等教育機関助学贷款を契約した学生はすでに3万人を超えた。2002年省全体で家庭経済困難の大学生用の各種助成は1.7億元に達し、40万人の大学在学者中、貧困で大学に行けない者は一人も出ていない。その中で約9000人は浙江省外部からきた貧困学生で、本省の学生と同様に、浙江省の助学政策の恩恵を受けている。

（3）高等教育への民間資金の流入

高等教育規模の大拡張期間に、社会各分野は政府の高等教育の発展を支持し、内需を拡大させる呼びかけに応え、高等教育に流入する資金がますます多くなった。ある研究によれば、1999年から2001年の年末まで、政府は国債資金を高等教育に投入することで、組み合わせてセットになった各種種類の投資は120億元あまりになった。また募集拡大後新たに増設された教育部が承認した民弁高等教育機関と「二級学院」は、少なくとも200億元の民間資金の投入を得た。募集拡大期間で、民間資金の教育支援・サービスの社会化改革と民弁高等教育機関の発展への集中的効果は特に目立っているといえよう。

①教育支援・サービスの社会化改革は、更なる多くの民間資金を吸収して、高等教育の発展に寄与した。募集拡大から高等教育の発展にもたらした最も直接で、最も緊迫している問題は、教育支援・サービス施設の問題で、それは高等教育の拡大に大きく影響している。1999年国務院は全国の高等教育機関において、教育支援・サービス社会化の改革を行うことを決定し、約3年間で大多数の地域において、基本的に高等教育機関の教育支援・サービス事業の社会化を実現することが明確に要求された。国務院弁公庁は上海、武漢、西安に全国高等教育機関教育支援・サービス社会化改革工作会議を3回開催した。そこでは企業投資や大学融資などの方式を通して、学生寮と教育サービス施設を建設することが提唱され、改革を推し進めるための一連の政策的文書を公表して、マクロ的政策環境を創出した。

実際の実施過程において、各省・自治区・直轄市は学生寮建設中の土地の分け与え、費用の減免、プロジェクトの審査など事情に応じて対応し、また政府の利子補給を含む様々なやり方を取り入れて、資金問題に適切な支援を与えている。

何年間を経て、多くの高等教育機関の教育支援・サービス事業は大学の教育・研究をサポートすることを保証した上で、多様な社会化形式で次第に大学からの剥離を実現した。それと同時に、高等教育機関の教育支援・サービス市場によって牽引された教育サービス産業も成長している。改革の進度が加速化されるにつれて、大学キャンパスの環境と学生の学習・生活条件は大幅に改善され、大学の様相は大きく変わった。2000年から2002年の年末までに、予測で全国学生寮の新築・改築は4300万平方メートルで、建国以来50年建設累積の合計3200万メートルを超えた。新築・増築した学

生食堂は530万平方メートルで、建国50年間の学生食堂の建築総面積に接近し、大学の教育支援・サービス保障条件が大きく改善された。

②民弁高等教育機関の発展は更なる多くの民間資金を集めた。大学募集拡大以前、民弁高等教育機関は1984年から1986年の間と、1992年から1994年の間に二つの発展ピークを経験した。募集拡大してから、中国の民弁高等教育は第三のピークを迎えた。しかし、それは以前の2回と違って、民弁高等教育機関数の急速な増加という形で反映されておらず、主に以下の3つの側面で現れた。

第1に、学校数が基本的に安定している状況の下で、在籍者数が大幅に増加した。教育部最新の統計によれば、2002年全国民弁高等教育機関1,202校、在籍者数は140.35万人で、2001年より27.31万人が増えた。

第2に、国家の認可を受けた民弁高等教育機関の数が急速に増加した。改革開放後、民弁高等教育機関は新たに復興したが、長い間に国家に承認された民弁高等教育機関は非常に少なかった。1994年2月になって、初めての民弁大学—黄河科技学院はようやく国家教育委員会の承認を受けた。それから1998年までに国家に承認された民弁大学はわずか22校にすぎなかった。拡大政策を実施してから、高まっている社会的需要に応じて、政府は民衆の教育需要を満足させる方策として、民弁高等教育の発展を大きく推進してきた。2000年3月に、教育部は黄河科技学院を、全国はじめての専科から本科への教育資格をもつ民弁大学として許可した。それは民弁高等教育の地位と役割をさらに上昇させたことを意味している。教育部が公布した関係統計によれば、2003年1月の時点で、国家に認可された民弁普通大学は133校、在学生31.98万人である。2003年7月1日になって、また167校まで増えて、その内本科の民弁教育機関は9校、専科は158校となっている。

第3に、独立学院が新たに発展し、その標準化が求められた。独立に設置された民弁高等教育機関が迅速に発展したと同時に、一部の経済発達地域において、高等教育の加速的な発展の過程で「二級学院」という大学運営形式が現れた。「二級学院」は普通高等教育機関に依存して、大学教育活動の延長として、民弁高等教育機関の運営メカニズムを取り入れたものである。それは独自の校舎を持ち、独立採算、そして学生募集・クラス編成・教学活動を独自に行うものである。学院は民間資金で学校を設立し、学費の徴収によって日常的教育運営活動を行う。この形式は教育の標準化、教学管理、教育質の保証に有利に働き、建設初期の経費調達が便利となり、より速いスピードで学校の設定ができる。また各種類の教育資源を十分に利用し、公立大学の教員の潜在力を掘り起こすことができ、普通大学の知力の優位、ブランド効果と市場メカニズムによる資金調達の優越性の有効な結合を反映している。このような形の高等教育機関の発展を激励し、またそれを標準化するために、教育部は2003年の5月に「普通高等教育機関が新たなメカニズムとモデルで実験的に経営する独立学院に対する管理の標準化と強化に関する意見」を公布し、また6月中旬に普通高等教育機関が、新たなメカニズムとモデルで実験的に経営する独立学院のテレビ工作会議を開いた。周済部長は講演の中で、政府が実験的に経営している独立学院に対して、「積極的に発展させ、管理を標準化させ、古いものを改革し、新しいものを作り出す」という基本原則を述べた。

独立学院とは、普通の本科教育機関が新たなメカニズムと新しいモデルにしたがって、民間と協力して行う本科レベルの二級学院を指している。実験的に独立学院を経営するには、民弁教育

の運営メカニズムを採用しなければならない。実験的に独立学院を経営するために、設立・発展するのに必要な費用及びその他の関係する支出すべては協力側が負担、あるいは民弁教育のメカニズムで調達・解決しなければならない。したがって、独立学院を積極的に発展させることは、わが国高等教育改革と発展に重要である。今後わが国の高等教育の持続的・健全な発展を保証するには、政府投入を主に、多様なルートによる資金調達の高等教育投資体制を確立しなければならない。また公弁・民弁平行して進め、社会・企業と個人の投資を積極的に奨励し、公弁・民弁共に発展させる高等教育機関運営の新たな局面を形成されなければならない。独立学院を実験的に運営することは、高等教育の発展趨勢に順応しており、『民弁教育法』を徹底的に実施し、民弁高等教育発展を推し進める重大な改革である。その主な目的は、新しい市場メカニズムの配置を通して、公立高等教育機関のブランドと民間資金資源の有機的な結合を実現するためであり、またわが国の高等教育資源、とりわけ高質な資源の迅速・有効な拡大を積極的に促して、高等教育大衆化、近代化の進展をさらに加速させ、わが国高等教育の発展と国家・社会的需要との間の需給問題をよりよく解決するためである。

統計によれば、2003年5月の時点で、全国ある25の省・市が設置した独立学院は300校以上、本科学生40万人以上、2003年の募集計画は30万人近くである。土地使用面積約46.7万アール、校舍約876万平方メートル、教学に使われる機器・設備約12億元、図書約2000万冊の高等教育資源を形成している。

どのような形式の民弁高等教育機関であっても、共通しているのは、資金を自ら調達し、コストを受益者が負担し、独立採算を行い、非政府資金の投入と学費収入によって発展し、社会全体の高等教育供給能力を高めることである。

（４）募集拡大後の中国高等教育経費の基本的構造

実証研究の結果から、高等教育規模拡大後、高等教育大衆化の目標に前進している過程においての経費変化構造、すなわち高等教育経費総量が大幅に増加し、資金源ルートの多様化構造は、一日一日と安定に向かっているといえる。

ここで普通高等教育経費構成変化の構造についての特徴と傾向を次のようにまとめた。まず、普通高等教育機関の教育経費総額は在学者規模と平行して増加した。1998年から2001年まで、普通高等教育機関全日制在学者（本科・専科とあわせて）規模は360.87万人から758.40万にまで増えて、増加率は110%である。同時期に高等教育経費総額は544.8億元から1,166.6億圓まで増えて、増加率は114%となっている。

第2に、大学自身が多様なルートで調達した経費は大幅に増え、それが経費総額に占める比率は急速に増加している。大学自ら調達した経費は1998年の202.2億元から2001年の553.3億元まで増加し、増加率は174%で、経費総額に占める比率も39.1%から47.4%に上昇した。

その中で、主に学生の親が負担する学費は、高等教育機関経費収入の中でもっとも速く増加した大部分である。その高等教育経費総額に占める比率はすでに25%を超え、2倍となった。1998年から2001年まで、高等教育機関雑費の収入は73.1億元から298.7億元まで急速に増えて、増加率は309%

であり、同時期に学費・雑費収入の高等教育総経費に占める比率は13.4%から25.6%まで上昇した。学費・雑費を除いた他の収入は安定的に増加し、1998年の129.1億元から、2001年の254.6億元となり、97%も増加した。

第3に、政府財政経費の投入は大きく増えたが、経費総額に占める割合は減少している。統計データによれば、政府の高等教育の資金割り当ては、1998年の342.6億元から、2001年の613.3元になって、79%も増えた。しかし、同時期に政府の割り当ての普通高等教育機関総投資額に占める比率は62.9%から52.6%までに下がった(表2)。

表2 1998-2001年の普通高等教育機関教育経費収入源の構成(単位:億元)

年度	1998 年	1999 年	2000 年	2001 年
1、合計	544.8	704.2	904.4	1166.6
比率	100.0	100.0	100.0	100.0
2、財政的教育経費	342.6	429.5	512.7	613.3
比率	62.9	61.0	56.7	52.6
3、大学が調達した資金	202.2	274.7	391.7	553.3
比率	37.1	39.0	43.3	47.4
その内の学費・雑費	73.1	120.8	192.6	298.7
比率	13.4	17.2	21.3	25.6

注：上海市教育科学研究院発展研究センター「中国高等教育機関募集拡大三年間の大点検」『教育発展研究』2002年第9期による。

3. 高等教育経費体制多元化の問題点と今後の展望

前述のように、中国高等教育は大衆化の目標に向かって迅速に進み、高等教育経費体制は多元化された。現在政府財政的教育経費、学生学費と民間寄付・収集金(主に民弁教育)を主要財源とする高等教育経費多元化構造はすでに形成された。しかし、政策と実践の面において依然として問題があり、それらは今後の高等教育発展の過程で次第に解決される必要がある。

中国高等教育経費多元化の将来構造を展望するには、中国の経済的・社会的発展のマクロ的背景を考えなければならない。それと同時に、教育事業全体の構造の中で計画を立てる必要もある。市場経済体制が次第に健全になり、教育の中心が都市から農村に移行するにつれて、中国の高等教育はさらに民間に向かって進むだろう。

(1) 高等教育経費多元化構造中のいくつか根本的な問題

①政府の投資不足の問題は依然として目立っている。政府援助は高等教育経費調達の主なルートであり、かつそうでなければならない。これは各国政府の義務であり、また各国政府の高等教育事業を発展・管理する方法でもある。

まず、国家は高等教育発展の最も大きな受益者であり、受益者負担の原則に基づいて、政府は当然高等教育発展の主要な経費を負担すべきである。1998年開催された世界高等教育大会においても、高等教育は国家と私的部門の資金を必要とするが、国家の資金は主なものであると指摘された。「高等教育が社会的発展に大きく貢献するために、国家と社会全体はそれを国家予算の重荷とみなすべきではなく、国家のひとつ長期的な投資とみなすべきである。それは経済的競争力を高め、文化的発展を促し、社会的凝集力を強化するからである」。高等教育は国民経済と社会的発展全体に関わる、資金消耗が大きく、経済的效果が遅い活動である。それは安定・良好な発展環境を必要とするため、政府が、持続的に大量かつ安定的に高等教育の発展を援助できるのである。特に市場経済の環境のもとで、財政支出は政策的指導の役割がますます大きくなる。教育経費の支出は国家の意識と教育を優先的に発展する要求を十分に反映し、主要経路の役割を発揮すべきである。多様なルート of 教育経費の調達 は政府の投資を減少させるのではない。特に教育資金源の多様化状況のもので、各レベルの政府は教育事業に対する影響を強めるために、教育に対する投資を増加しなければならない。

1998年以後、政府及び社会各部門の努力によって、高等教育が大きな発展を遂げたことは認められなければならない。しかしそれと同時に、政府部門の大学に対する、ハード環境的面で投資が、必要とされる投資の50%しかを占めていないことも認められなければならない。関係部門の統計によれば、不足額は少なくとも500億元であり、実際の需要に対応できていない。また、他の統計によれば、1998年から2001年までに、わが国の高等教育機関の新たに増えた教育投資の中に、政府によるものはわずか20%で、80%が銀行ローンと民間の投資によるものであった。近年、受益者負担というコスト分担原則が高等教育経費体制の中で徐々に実施されるにつれて、政府の財政的経費が高等教育経費全体に占める比重は低くなった。予算内の学生一人あたり公共経費の減少もみられ、その中で、2001年の学生一人あたりの公共経費はほぼ1996年の水準に相当している（表3）。

表3 1995年後の全国普通高等教育機関の学生一人あたり予算内経費の変化（単位：元）

	1995 年	1996 年	1997 年	1998 年	1999 年	2000 年	2001 年
学生一人あたりの 予算内運営費（原語：事業費）	5442.09	5956.7	6522.91	6775.19	7201.24	7309.58	6816.23
学生一人あたりの 予算内共用費（原語：公共費）	233.97	2604.36	2865.6	2892.65	2962.37	2921.23	2613.56

出所：教育部、国家統計局、財政部などが連合に公布した関係年度の全国教育経費執行状況統計公告。

このような構造になった要因を分析するに当たって、「貧しい国で大規模の教育を行う」という実際の矛盾を無視してはならない。まず、中国教育の規模は膨大である。2002年、中国各レベルの普通学校（全日制のみ）在学者数は14,598.85万人で、その中で小学生12,156.71万人、中学生9,415.21万人、高等教育機関在学者（本科・専科と大学院生を合わせて）953.46万人である。また現在、義務教育、農村教育などすべてが国家財政の重点的投資を必要としている。2003年9月に開いた全国農村教育工作会議で通過した『國務院の農村教育工作に対するさらなる強化に関する決定』は、中央の新たに増加した教育経費を主に農村地域に使用する要求を真剣に実施し、農村義務教育経費の投

入を確保すると同時に、職業教育、農民の育成訓練と非識字者一掃教育の経費投入を増加させると明確に提示した。

他方、中国国家財政的教育経費の規模が小さいため、教育に使われる経費が国内総生産額の4%に占める目標を実現できなかった。1993年2月に、中国共産党中央委員会、国務院が共同で『中国教育改革と発展綱要』を發布し、「国家財政的教育経費支出（各レベルの財政が教育に対する割り当て金、都市と農村教育付加税、企業の中・小学校を運営するに使われる経費、学校は産業を興すのに税金が減免される部分を含む）の国民総生産額に占める比率を徐々に増加させ、本世紀末に4%に達する」と明確に規定した。実際に、2002年末で、この比率は3.41%にしか達していない(表4)。

表4 1990年以後の政府財政的教育経費の国内生産総額に占める比率

年度	政府の財政的教育経費 (億元)	政府財政的教育経費の 国内生産総額に占める比率 (%)
1990	564.00	3.03
1991	617.60	2.85
1992	728.80	2.73
1993	887.80	2.51
1994	1174.70	2.52
1995	1411.50	2.46
1996	1671.7	2.50
1997	1862.54	2.49
1998	2032.45	2.55
1999	2287.18	2.79
2000	2562.61	2.87
2001	3057.01	3.19
2002	3491.77	3.41

注：国家統計局の統計手法にしたがって、1990-1991年のデータを国民生産総額とし、1992年以降のデータを国内生産総額とする。

出所：『中国統計年鑑2000年』、1998年以後の『全国教育経費執行状況統計公告』のデータにより作成。2000年のデータは『人民日報』2003年10月23日第二面にわが国2002年教育経費総額に関する報道と、国家統計局2002年国民形成と社会発展統計報告のデータより、整理・算出。

ある分析によれば、長い間に、わが国の予算内教育経費が財政支出に占める比重は基本的に15%前後に維持されている。それによって教育投資総量不足の根本原因が、財政部門の予算支出の割り振りにあるのではないと推測できる。しかし、改革開放以来、わが国の財政収入の国内生産総額に占める比重から見れば(表5)、下がる傾向は非常に目立っている。1979年26.7%、1995年10.9%で、1996年になってようやく再上昇し、2001年に17.08%まで上昇した。したがって、財政的教育投資が

国内総生産額に占める比率が4%よりはるかに低い要因のひとつは、国家の財政規模が小さすぎることで、すなわち、財政収入が国民総生産額に占める比率は低すぎるということである。また、より深層の原因を分析すれば、伝統的な財政収入のメカニズムが打開されたが、新しい財政収入のメカニズムが政治体制改革の遅れと従来の利益の維持などの問題で、すばやく確立されなかったために、政府部門の財力は分散され、管理も標準化されないのである。予算内に組み込まれる財政収入以外に、予算外収入、予算外管理体制に組み込まれていない制度外収入と財政収入退庫なども含め、国際的に行われる方法で政府収入を計算すると、わが国の政府の収入は、国内総生産額の約25%を占めることになる。その中で、予算内財政収入が政府全体収入に占める比重は2分の1に達していない。政府の収入が大量に予算外に遊離し、財政部門の監督を受けず、その管理が混乱に落ちているため、教育資金の流失になりやすい状態となる。しかも財政部門が調整できるのは予算収入の部分に限られているため、政府が教育投資支出を配置する上で、難局に落ちることになった。したがって、新しい財政体制の確立と健全化、そして国家財政収入が国民生産総額に占める比重の拡大を推し進めることは、財政的教育経費を根本的に拡大することになる。

表5 1990年以後の予算内教育経費の財政支出に占める比率と
財政収入の国内生産総額に占める比率(%)

年度	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
予算内教育経費の 財政支出に占める比率	13.82	13.57	14.40	13.88	15.26	15.07	15.27	15.67	15.32	14.49	13.80	14.31
財政収入の国内生産 総額に占める比率	15.79	14.54	13.07	12.58	11.18	10.86	11.08	11.83	12.66	13.97	14.98	17.08

出所：『中国統計年鑑 2000年』、1998年以後の各年度の『全国教育経費執行状況統計公告』のデータにより作成。

16期人民代表大会以後、教育部共産党組織部が教育の優先的発展を確実化し、政府の投資を大きくし、社会資源をさらに動員し、教育発展を加速する計画を持った。そのため、できるだけ2005年の財政的教育経費は国民生産総額の4%、2010年には5%に達するように努めること、また各レベルの政府が教育を含める公共財政の責任を確実に担わなければならないことを指示した。これは良いシグナルとは言えるが、もっと大切なのは適切な措置を取り入れて、提出された目標を現場で実施させることである。しかし、これは教育部で解決できる問題ではなく、各レベルの政府と社会の各業界の共同努力を必要とするのである。

②学費の基準をこれ以上上げる余地が限られている。1993年に上海外国語大学と東南大学を学費徴収一本化実験校として、それらの大学の入学者に対して学費を徴収したその年から、すでに10年になった。しかし、この十年の間に学費基準の上昇は速いものといえよう。

1995年国務院に許可された学費徴収政策では、学生募集の際に学費徴収一本化改革を実施する普通高等教育機関に対して、年間に一般専攻の学費基準として、上限が1200元を超えないとすることになった。1996年に学費徴収一本化の改革を実施する機関において、学費基準をさらに上げて、本

科学生の一般専攻の学費基準を1500元に調整された。その後学費が年々上がり、毎年の上昇幅は20%を超えている。2000年になって、北京地区の学費基準では、普通高等教育機関学生が年間で、一般専攻・一般大学は4200元、教育部の関係部門に許可された重点大学は5000元を超えない。理工系専攻・一般大学は4600元、重点大学は5500元を超えない。外国語・医学系の専攻・一般大学は5000元、重点大学は6000元を超えない。また、上海司物価局が公布した2000学年全日制普通高等教育機関の学生の年間授業料基準は、一般専攻は5000元を超えないこと、人気のある専攻は5000元を基礎とする上で、30%の上乗せを上限とし、高等職業技術専攻は7500元、芸術系専攻は1000元を超えないとなっている。そこで、中国高等教育授業料徴収の基準は頂点に達したと言え、民衆の間で大きな反響を引き起こした。したがって、2001年と2002年に、教育部、国家計画委員会と財政部など部門が連合で通知を出して、授業料徴収の厳格な標準化を要求し、高等教育機関の授業料と宿泊費の基準を急に上げることを厳しく禁止するとされた。

統計データからみれば、2001年に高等教育機関の学費・雑費による収入が、高等教育総経費に占める比率はすでに25.6%となり、経常経費に占める比率は31.4%に達した。山西、内モンゴル、遼寧、吉林、安徽、福建、山東、河南、湖北、広東、重慶、四川、陝西、甘肅、青海15の省・市・自治区のそれは30%を超え、河北、黒龍江、江西、湖南、広西、貴州の6の省はさらに40%を超えた。この比率は1996年国家教育委員会と国家計画委員会が公布した『高等教育機関学費徴収管理暫定方法』の中での、「高等教育学費が学生一人あたりの年間教育養成コストに占める比率は25%を超えてはならない」についての規定をすでにはるかに超えている。

学費が一人あたりのGDPに占める比重の指標を、他の国の高等教育水準と比較をした結果、中国の学費基準はすでに最高レベルに近づいたといえる。アメリカは高等教育の大衆化段階を移行する過程で、低い授業料水準を維持しつつけた。1970年前後で、4年制公立大学の全日制学生の年間学費・雑費は平均400米ドル、2年制のコミュニティー・カレッジは200米ドルに達せず、それぞれは当時の中流家庭収入の5%と2%を占めている。80年代中期以後になってから、アメリカの公・私立高等教育の学費は大幅に上がった。現段階になっても、ドイツ・ロシアと一部の北欧国において、大学の授業料を依然として取らない状況に近い。フランスでは、学生一人あたりの年間学費は1600～2000フランの間で、一人あたりのGDPの5%にもならない。学費が比較的に高いカナダとアメリカでは、学費も一人あたりのGDPの10%を超えない水準にある。わが国は現在、一人あたりのGDPは約6000人民元で、6000元の学費（宿舍費を含む）はすでに一人あたりのGDPの79%を占めており、国際的水準を遥かに超えている。

銀行での都市・農村住民の貯蓄残高が絶えず増えていることが注目されて（最新の統計データによれば、2003年7月にすでに10万億元に突破した）、国民の教育消費能力の潜在力が大きいとみなされている。しかし実際には、わが国は依然として社会主義の初期段階にあり、高質・高レベルの教育に貯蓄されている社会資金について、現実以上に推測してはならない。巨額な貯蓄を冷静に分析すればわかるように、その中で個人営業者の回転資金を含んでいるのみならず、その多くは「公款私存」という公的資金を私的に預けるものであり、しかもその大部分は少数の人間に集中し、大多数の住民はわずかの貯蓄しか持たない。純粹な住民個人貯蓄であっても、現在個人貯蓄の性格は生活保証

金としての予備資金であるため、短期間内で使用できないものがある。そのため、国民の支払い能力を実に反映できる指標は可処分収入であるべきである。

近年、わが国の都市・農村住民の収入は急速に増えた。国家統計局が公布した信憑性の高いデータによれば、2002年に都市部一人あたりの収入は7,703円で、農村部の一人あたりの収入は2,476元である。しかし、現在大学の授業料基準は、都市部住民一人あたりの収入すべて使って、一人の大学生一年の学費を支払いでき、農村の場合では3人の純収入を合わせて、一人の大学生を養うことを意味している。今年上半年に、北京で行ったある調査によれば、64%の居住者の家庭は現在大学の学費が高すぎると思っている。一家庭で一人の大学生を養うことについて、33%はとても困難であると思い、37%は何とかできると思うのに対して、30%の家庭は全然難しくないと思っている。北京は一人あたりの収入において全国の上位にある都市でも、このような状態であるため、他の地方なら、なおさら想像できる。ある報道によれば、2000年に安徽省の農村だけで18,000の家庭は子供を大学に生かせる支払い能力を持たず、大学に受かって、家計で維持できない特別貧困の学生は約3000人もものぼる。

教育経費のコスト分担の前提条件として、「ある意味において、高等教育個人コスト分担制度がスムーズに実施できるかどうかは、高等教育在籍者の約30%を占めている経済的困難の学生の受け入れ能力が重要なキーワードとなる」。したがって、我々は教育経費のコスト分担を考える際に、客観的・弁証法的にその二つ重要な理論根拠、すなわち「利益獲得」原則と「能力によって支払う」原則を理解しなければならないのである。

（2）高等教育経費多元化の今後の展望

未来を展望すると、貧しい国で大規模の教育を行う難局を短期間で変えることは難しい。発展と経費との間の矛盾は、中国の高等教育を民間に向けてさらに進めざるを得ないようになるだろう。

中国高等教育の規模は必ずさらに拡大することになる。ある研究で、わが国高等教育適齢人口（18～21歳）のピークは2007年で、9,200万人に達し、ピーク期間は2006－2010年、年平均は8,955万人である。そのため高等教育がさらに拡大するのは避けがたい。16期人民代表大会以後、教育部共産党組織部は高等教育発展の新たな目標を打ち出した。すなわち、積極的・着実に高等教育を発展させる。2010年に各種類の高等教育在学者数が約2500万に達し、高等教育の粗入学率が約23%に達する。そして、2020年になって、高等教育在学者数と粗入学率は2010年よりさらに増加させるというものである。

しかし他方、拡大後、高等教育機関の教育条件の悪化が生じた。ハードの面から見れば、学生一人あたりの学生寮の面積は着実に増加しているが、学生一人あたりの教学使用建築面積と教学機器・設備の値などは下がっている。また、ソフト面から見れば、普通高等教育機関在学者数は1998年の300万人から、2002年の900万人まで増加したが、教員はほとんど増加せず、あるいは増加幅が少なかった。教育部発展企画司の統計方法で換算した結果、教員対学生の比は1998年の1:11.6から、2002年の1:19まで上昇した。需要と現実の間の距離は巨額な経費投入によって調整することが必要とされる。

しかし、実際には、近年三農（農業・農村・農民）問題が国家政策の重要な注目点となるにつれて、農村教育の問題も新時期の中国高等教育事業発展の焦点となっている。9月に再開された農村教育工作会議で、教育経費の新たに増加する部分すべては、原則的に農村義務教育と農村職業トレーニングなどに使用するとさらに明確に指示された。これは高等教育が、今後国債と政府財政的教育経費傾斜の優遇範囲から退出させられることを意味している。中国の高等教育はどこへ行くのか？その唯一の道は民間のルートで乗り越える方法である。

現在のマクロ政策は、すでにより多くの民間資本を高等教育の領域に投入するための道を開いた。2002年12月28日に通過された『民弁教育促進法』は、民弁教育機関の性格、地位についてさらに明確に規定した。特に民弁教育投資者の利益が、今後法律によって保護され、また合理的な見返り、奨励と表彰などについての法律規定は、教育経営に投資する者の意欲を呼び起こすことになる。それはにより多くの社会資金を引き付けて、教育事業に投資するに法律基礎を築いた。また2003年10月14日に通過し『中国共産党中央の社会主義市場経済体制の改善に関する若干問題の決定』では、主要な任務のひとつは、非公有制経済を大きく発展し、積極的に指導すること、...その目的は市場の資源配置中での基礎的役割をより大きく発揮することであると、さらに明確に指示された。教育における目標と任務は、「政府投資を主とする、多様なルートの経費調達教育投資体制を改善し、標準化し、公立教育機関と民弁教育機関ともに発展する構造を形成することである」。これらすべては、民間的資本が中国高等教育多元化経費構造の中での割合と役割がさらに大きくなることを示唆している。

（編集部注：紙幅の関係で、表は5点に限定し、また注および参考文献は割愛させていただいた。）