

中国における高等教育民営化の動向

——民営大学と独立学院の比較から——

(北京城市学院) 王 幡

[要旨]

本稿は、民営大学と独立学院の現状から、中国の民営高等教育が抱える問題点を明らかにすることにより、高等教育民営化の動向を探ることを試みたものである。その結果、①国公立大学が設立する民営の高等教育機関という、他の国には見られない形態を持つ独立学院が生まれたこと、②市場化や民営化が進展しながら、実際には政府の関与が強化されていること、③独立学院の設立を通して、民営高等教育と国公立大学や地方政府など公共セクターとの結びつきが強化されたこと、という三点が明らかになった。こうした変化は、同時に、処遇における独立学院と民営大学間の不公平など、新たな問題を引き起こしている。

I. はじめに

中国では、1970年代末期から改革開放政策に伴う教育体制の改革が模索され、個人や企業などが主体となった民営大学⁽¹⁾が相次いで設置されている。さらに、1990年代末頃からは、高等教育拡大政策の下で、国公立普通高等教育機関⁽²⁾（以下国公立大学とする）が設置する独立学院（後述）という新たな形態が見られるようになった。これら民営大学および独立学院は、いずれも民営高等教育機関として位置づけられている。

現在の中国では、民営大学や独立学院をはじめ、様々な民営高等教育機関が存在する。その多様さは、設置形態に限るものではない。規模の点でも、学生数が数百名規模の大学から数万名に及ぶマンモス大学まで実に多様である。また、学生が修了証明書を取得するプロセスもひとつではない。高等教育独学試験制度（後述）を利用する大学もあれば、自ら学士を授与することが認められている大学もある。

民営大学に関する先行研究として、大塚豊、陳宝瑜、さらには筆者による研究が挙げられる。ま

た独立学院に関する研究として、来茂徳、楊繼瑞の編著などがある⁽³⁾。しかしながら、民営大学と独立学院に関する比較分析から中国における高等教育の課題を検討するという研究は、管見の限り見当たらない。

こうした事情から本研究は、民営大学と独立学院の現状から、中国の民営高等教育が抱える問題点を掘り起こし、高等教育拡大に向けた民営化の動向を探ることを目的とする。そのために、まず民営大学と独立学院の発展を、中国高等教育の発展過程の中で位置づける。その上で設置形態・管理運営・財務状況・修了認定権・教育環境と質を手がかりに、民営大学と独立学院を比較し、両者の異同と特質を明らかにする。これらを踏まえて、最後に、中国における高等教育民営化の今後の展望を探る。

なお筆者は、2004年12月に陝西省、2005年6月に吉林省、黒竜江省、2006年9月に遼寧省、黒竜江省、2006年12月に北京市などの民営大学、独立学院、教育庁を対象に、訪問調査・インタビューを行った。本稿では、これらのデータを踏まえながら、考察を進めていくことにしたい。

II. 高等教育の拡大と民営化

1. 高等教育の拡大

中国において、1980年代初頭で2%前後であった高等教育への進学率⁽⁴⁾は、2001年には13.3%に達した。とりわけ、1999年から2001年の3年間の伸び率は著しく、この期間は、中国の高等教育の発展において重要な時期として、学生募集における“3年拡招”（3年間の学生募集の拡大）と呼ばれている。高等教育の量的拡大は、その後も続き、2007年には23%まで増加している⁽⁵⁾（表1参照）。

なお、1990年代後半以降、高等教育進学率を測定する際には対象とされるのは、普通高等教育機関、成人高等教育機関、高等教育独学試験制度（以下独学試験とする）利用教育機関⁽⁶⁾、高等教育学歴証書試験制度（以下学歴証書試験とする）利用民営教育機関⁽⁷⁾、軍事高等教育機関、登録視聴生制度利用通信教育機関、という6つのタイプの高等教育機関に在籍している学生である⁽⁸⁾。これは、即ち、全日制の普通高等教育機関の学生だけではなく、成人高等教育機関やその他広義の高等教育に就学している学生が含まれることを意味している。

2005年に、各種の民営高等教育機関（独立学院を含む）の数は1,624校となり、その在学生数は約341万人に達し、普通・成人高等教育機関全体（2,273校・約1,755万人）において相当数を占めて

おり⁽⁹⁾、民営高等教育が中国高等教育全般の拡大のために一定の役割を果たすようになってきていると言える。また、2007年には、各種の民営高等教育機関（独立学院を含む）における在学生数は約460万人に達し、民営高等教育機関の規模が依然として拡大していると言える⁽¹⁰⁾。

2. 民営大学の登場・発展と関連政策

1970年代末以降、中国の高等教育政策は、普通高等教育機関の学生収容能力を向上させ、成人高等教育機関及び独学試験制度などを整備することによって、文化大革命により荒廃した高等教育の復活ならびに拡大を実現しようとするものであった。しかし、政府の財政能力には自ずと限界がある。それゆえ高等教育拡大への要求には充分に応えられなかった。こうした経緯から、民営大学の設置が政府によって認可されるようになった。

1982年に修正された「中華人民共和國憲法」第19条は、「集団経済組織・企業・事業組織及び他の非政府組織⁽¹¹⁾が法律に従って各レベルの教育事業を行うことを国が許可する」と定めている。これにより、1982年には北京市に中華社会大学が、1984年には陝西省に培華女子大学などが、民営大学として設置された⁽¹²⁾。しかし、この時期の中央政府のスタンスは、民営教育機関の設立を許可しつつも、基本的にはこれを制限するというものであった。実際、1997年7月に国務院によって公布された「非政府組織による学校運営に関する条

表1 近年の中国における高等教育進学率

年次	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
進学率 (%)	3.4	3.5	3.9	5.0	6.0	7.2	8.3	9.1	9.8
年次	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
進学率 (%)	10.5	12.5	13.3	14.9	17	19	21	22	23

出典：『中国教育統計年鑑（各年度）』、教育部ホームページ（<http://www.moe.edu.cn/>）、『中国教育報』1999年1月16日、

『中国教育報』2006年7月4日、『中国教育報』2007年6月8日、『中国教育報』2008年5月5日より筆者作成。

例」では、民営学校は、職業教育、成人教育及び高級中等教育と幼児教育を中心に行うべきこと、民営大学の設立については政府がこれを厳格に抑制することが規定されている⁽⁴³⁾。

しかし、1990年代後半になると、風向きが変わる。1998年に制定された「中華人民共和国高等教育法」(以下「高等教育法」とする)は、「企業・事業組織、社会团体及びその他の社会組織や公民等の非政府組織が、法に従って高等教育機関を設置し、高等教育事業の改革と発展に参画・支援することを政府が許可する」と規定した⁽⁴⁴⁾。これは、先の「非政府組織による学校運営に関する条例」に比べて、民営大学の設置に対する積極的な姿勢を示したものであり、民営大学の発展においては大きな前進であると言える。このように、民営大学に関する政策が拡大路線に転じたのは、高等教育全般の拡大政策と歩調を合わせたことによる。

3. 独立学院の登場・発展と関連政策

1990年代末になると、社会の需要もあって、政府は、高等教育の拡充を自らの重要課題と位置づける。具体的な改革手法として政府が採ったのは、規制緩和や設置形態の転換などであった。これは、財政の面で市場化や民営化を促進するような措置でもあった。例えば授業料の設定に関して、国公立大学には、上限はあるものの、ある程度の裁量が認められるようになった。また、同じ大学内において、多様な学費の設定を行うことも可能になった。このような変化を背景として、独立学院が(当時は「二級学院」という呼称が用いられていた)急増し、独立学院ブームと呼ばれるような現象まで生じた。

さて、この独立学院の課題を検討するためには、中国の高等教育機関における教学組織に触れておかなければならない。というのは、独立学院は国公立高等教育機関の内部に起源を持つ機関であり、また高等教育機関内部の「学院」とも密接

に関連しているためである。

中国の各高等教育機関では、伝統的に、「系」と呼ばれる教学組織が設置されており、管理運営についても全学レベルと「系」レベルの二層から構成される体制が敷かれてきた。しかし、高等教育機関内部の管理運営改革が進むにつれて、全学レベルと「系」レベルの中間的組織として新たに「学院」が設けられるようになった。「学院」の設置に際しては、単独の「系」を「学院」に昇格させる場合や複数の「系」を統合して「学院」とする場合が多い。しかしそれ以外にも、「学院」創設の際に既存の「系」の一部を新たな「学院」に組み込む事例や、基礎となる「系」はないものの研究所やセンターが母体となって「学院」を設置する事例、基礎となる組織を持たず完全に新しい組織として「学院」を設置する事例などがある⁽⁴⁵⁾。これらのうち、高い学費を徴収することによって設置された新たな「学院」が「二級学院」、後に「独立学院」と呼ばれるものである。

その原型とされるのが、天津師範大学が1992年に大学内の学院として創設した国際女子学院である。こうして誕生した「独立学院」は、1999年に始まった高等教育拡大政策の下で、急速に発展する。多くの国公立大学が独立学院(当時「二級学院」)の創設に踏み出したのである。とりわけ、湖北省、江蘇省等では、数多く創設されている⁽⁴⁶⁾。

急速に発展した独立学院のうち、2003年までに設立されたものは、主に二つに分類される。即ち、国公立大学の内部組織として設置されたものと、国公立大学により設置され独立のキャンパスを有するものである。これらの独立学院は、設置形態こそ異なっているが、いずれも「当該大学の“二級学院”」(例えば、天津師範大学の国際女子学院の場合は、「天津師範大学の二級学院」と称されていた。そのため、独立学院は、学生募集や管理運営等において、母体である国公立大学に依存することが多かった。

その後、「独立学院」の定義も政府によって明確化される。2003年3月に、教育部が公布した「国公立大学の新たなモデルである独立学院の試験的設置に関する管理強化についての意見通知」(以下「2003年意見通知」)は、独立学院のあり方について規定している。これによると、「独立学院とは、本科レベルの国公立大学が新たなモデルとして試験的に設置した本科レベルの二級学院であり、「一部の本科レベルの国公立大学が公的機関として設置した二級学院、分校及び他の教育施設は、この独立学院の範囲に含まれない」ことが強調された¹⁷⁾。即ち、「2003年意見通知」では、独立学院とは、民営で設置される機関ということになる。

また「2003年意見通知」では、本科レベルの大学としての独立学院の基本的性格や、母体の大学との関係についても明記している。これは、独立学院は設置母体が国公立大学であっても、独自の法人格、独自のキャンパスや施設・設備を持つべきであり、教育や管理運営、学生募集、学歴証書の認定、財務等も独立して行っていくべきである、としている¹⁸⁾。これは即ち、独立学院が国公立大学から独立し、自主性・自律性を持った民営機関であることを意味している。

Ⅲ. 民営大学と独立学院の相違点

1. 設置形態

「高等教育法」により、「高等教育機関は、設立が認可された日より法人の資格を取得する」ことが定められている¹⁹⁾。独立学院についても独自の法人格を持つことが明文化され²⁰⁾、これをもって、民営大学、独立学院ともに、法人の資格が付与されるに至った。

しかし、設置・運営主体については、両者とも多様である。民営大学の場合、設置・運営形態別にみると、5つのタイプに分類できる。第一のタイプは「個人」により設置・運営されるもので、

これは民営大学においては最も一般的なものである。第二のタイプは非政府組織により設置・運営されるものであり、北京市華僑聯合会により設置・運営された燕京華僑職業学院などがこれに相当する。第三のタイプは企業により設置・運営されるもので、上海建橋投資有限会社により設置・運営された上海建橋職業技術学院などがこれに属する。第四のタイプは教育産業により設置・運営されるタイプであり、北京錫華未来教育実業株式有限会社により設置・運営された北京錫華国際経貿職業学院がこれに相当する。第五のタイプは、外国の個人や団体(華僑を含む)により設置・運営されるもので、仰恩大学(1987年に、福建省泉州市で在ビルマの華僑である呉慶星氏一族により設置)などがこれに含まれる。

次に独立学院の場合は、設置主体によって分類すると、6つのタイプがある。第一のタイプは国公立大学により設置されたもので、浙江工業大学により設置された浙江工業大学之江学院などがこれに当たる。第二のタイプは国公立大学が企業と共同で設置したもので、寧波大学と香港榮華紡織有限会社などの企業によって設置された寧波大学科学技術学院などがその例である。第三のタイプは国公立大学が地方政府と共同で設置するもので、北京師範大学と珠海市政府が設置した北京師範大学珠海分校などがこれに当たる。第四のタイプは国公立大学が地方政府や企業と共同で設置したもので、杭州市政府、浙江大学、浙江省電信実業集团公司の三者により設置された浙江大学城市学院などがこれに属する。さらに第五のタイプとして、国公立大学が外国セクターと共同で設置したもの、第六のタイプとして、国公立大学が民営高等教育機関を吸収・統合して誕生したものなどがある²¹⁾。

両者の設置主体を比較すると、独立学院の方がより多様であると言える。それは、独立学院の運営において、民間企業のみならず国公立大学や地

方政府など、公共セクターも共同で参加していることによる。独立学院の設置・運営における国公立大学の関与について、教育部は、「既存の国公立大学の潜在力を掘り起こし、運営効率を高めることで、入学定員を増やし高等教育の規模を拡大する」方針を示している²⁴⁾。

2. 管理運営

次に、両者の管理運営の違いについて検討する。ここでは大学の管理運営に大きな影響を及ぼす要素であり、また民営大学と独立学院との相違点が見られる理事会の構成及び学内の共産党組織に着目する。

まず、理事会の構成について見てみたい。民営大学では、前述した「非政府組織による学校運営に関する条例」により、理事会を設置すること、さらに理事会はその設置者あるいは代表者、教職員の代表、及び有識者から構成されることが規定されている²⁵⁾。そのため、民営大学においては理事会が置かれている。トップである理事長については、大学の設置者である組織のトップが理事長を兼任することが多い。例えば、2000年に設置された上海建橋職業技術学院の理事長である周星増は、当該大学の設置者である上海建橋投資有限公司の理事長である²⁶⁾。

独立学院にも理事会が置かれている。理事会の構成員は、設置者である国公立大学の学長・副学長や役所の現役幹部が兼任することが多い。例えば、浙江大学と杭州市人民政府、浙江省電信実業集団会社が設置者となっている浙江大学城市学院(1999年に設立)では、三者の関係者が理事会の中心メンバーであるが、浙江大学城市学院の株式を持つ他の企業の代表者も理事会メンバーに含まれる。理事長には浙江大学学長が就任し、杭州市人民政府と浙江省電信実業集団会社の代表者が副理事長を務めている。副理事長は、それぞれ浙江大学城市学院の法人代表者と財務総責任者も兼任

している²⁷⁾。また、2003年に設置された大連理工大学城市学院の場合、理事会は設置者である大連理工大学(3名)と松原企業集団(2名)の代表者から構成され、理事長には大連理工大学の副学長が就任している²⁸⁾。

上述のように、独立大学の運営は、国公立大学の学長・副学長や役所の現役幹部らのネームバリューと、政・官・企業のネットワークが基盤になっている。同時にこうした組織構造の下では、独立学院の運営は設置者である地方政府や国公立大学の意向に左右されやすく、自律性が担保されにくい状況にあるとも考えられ、こうした点が民営大学との違いとなっている。

二点目の共産党組織(以下、党組織)についても、民営大学及び独立学院双方において、設置されている。1993年に実施された「民営大学の設置に関する暫定規定」の中では、党組織と共産主義青年団の設置、労働組合(工会)の設置、及び思想政治教育を実施することが規定されている²⁹⁾。民営大学の発展とともに、民営大学における党組織の設置も2000年から本格化している。

2000年6月、中国共産党中央組織部、教育部は共同で「非政府組織が設置・運営する学校における共産党組織の設置強化に関する意見の通知」³⁰⁾を出した。その中では、「民営大学に対する共産党の指導を強化すること」、さらには「民営大学の健全な発展を促進するために、民営大学に党組織の設置を求めること」が明文化された。民営大学などにおける党組織の主な職責としては、以下の6点が挙げられている。

- ① 共産党の路線・方針・政策を宣伝・普及・執行し、上位の党組織の決議・決定を執行すること、学校の責任者が共産党の教育方針を執行し、国の法律法規を遵守して社会主義を堅持するよう監督すること
- ② 民営大学の教育及び管理運営に対して、意見表明や提案を行うこと、及び大学の学長らが

法律を遵守して大学運営を行うよう支援すること

- ③党組織を設置し、党員に対する教育・管理・監督、及び新たな党員の勧誘を行うこと
- ④思想政治教育・徳育教育を実施すること
- ⑤組合、共産主義青年団、学生会等の組織及び教職員大会を監督すること
- ⑥他党に関する政治教育、及びその「章程」の下で実施される活動を支援すること

以上のことから、中央組織部および教育部は、党組織を通じて民営大学の責任者を管理・監督しようとしていることがうかがわれる(①、②)。また、学生の教育だけではなく、教職員教育において一定の役割を果たすことも、党組織の役割とされている(③～⑥)。

一方、独立学院においても、前述した「2003年意見通知」の中で、党組織を設置し、「思想政治工作」を行うという記述が見られる²⁹⁾。これらにより、社会主義体制の下で、政府は民営大学や独立学院の管理運営における党組織の役割を強化しようとしていることがわかる。

3. 財務状況

中国で進む高等教育改革の要点の一つは、財政である。その背景には、ガバナンスの変化がある。高等教育機関の再編・統合と民営化の流れは、財政にも影響を与えている。

まず、高等教育機関の再編・統合についてみてみたい。中国では、高等教育機関として、これまで教育部が直接管轄する大学のほかに、鉄道部や衛生部など、他の中央省庁(部)が設置している大学と、省など地方政府が所管する大学の三種類があった。まず市場経済化により、中央省庁が人材確保のために高等教育機関を運営する必要性が低下した。そして、「教育部以外の中央省庁(部)が設置する大学は、先進国の教育システムにはない特異な形態である」ため、「世界に通用する高

等教育制度にすることと、大学の質を一定にする」ことを目的として、これらの大学の再編・統合が行われた。その受け皿は、教育部所管の大学だけではなく、地方政府所管の大学も含まれていたため、結果として、高等教育の一部において地方分権化が図られることとなった。

さらに、国際的潮流として各国の高等教育制度に影響を与えている市場化も、中国の高等教育改革に大きな変化をもたらしている。とりわけ、高等教育における個人や企業・事業組織など民間機関の参入は、これを促進する政策とも相俟って、急速に拡大している。

このような変化は、各高等教育機関の運営費の財源を多様化させている。これまで中国の高等教育予算は、中央政府と地方政府の支出により賄われてきた。しかし近年では、これら公的支出のみならず、授業料収入、企業からの収入、寄付金、科学研究成果により獲得した外部資金、銀行からの借入金なども、財源となっている。

中国の高等教育予算全体で見ると、公的支出以外の財源は、新たな収入源であり、付加的なものである。しかし、民営大学において運営費は、当初より民間からの収入で賄われていた。そのことは、法的に規定されている。1987年12月に当時の国家教育委員会(現在の教育部)と財政部は、「非政府組織が設置・運営する学校の財務管理に関する暫定規定」において、「その費用は自ら調達する」ことを規定した³⁰⁾。また、1997年に施行された「非政府組織による学校運営に関する条例」では、民営大学等に対し、国の関連規定に基づいて学生から学費を徴収することを認めている³¹⁾。

実際、改革開放初期に創設された民営大学の多くは、運営費の多くを学費に依存してきた。1990年代以降、民営大学においても収入源の多様化が進んでいるが、その状況に大きな変化は見られない。例えば、1984年に設置された北京城市学院の事例を見てみよう。同大学の2002年の収入総額は

1億9,320万元であったが、その内訳は、学費1億8,800万元、政府補助金520万元（3 %弱）であった⁶³⁾。

民営大学の運営費が学費に依存しているということは、学生数が民営大学の発展を左右することを意味する。しかしながら、近年、学生募集が思うように進まず、厳しい状況に直面している民営大学も少なくない。たとえば上海では、民営大学において、各校平均4,000名受け入れることが可能であるにもかかわらず、2004年時点での在学学生数は平均で3,300人に過ぎなかった。このような状況が生まれた理由として、黄清雲らは、学生数の伸び悩みによる学費収入の減少に加え、学費の徴収額が上海市政府により厳しく規制されていること、さらに、民営大学に対する国の財政支援がないことを挙げ、その結果、上海市にある民営大学の大半が厳しい財政問題に直面していると指摘している⁶⁴⁾。

一方、独立学院は、どうなっているのだろうか。教育部の「2003年意見通知」によると、独立学院については「必要とする経費及びその他の関連支出は、すべて国公立大学以外の設置者が負担する、あるいは民営体制を通して共同で調達する」と記されている⁶⁵⁾。つまり、独立学院の設置者である国公立大学は、教育や管理運営には関与するものの、資金提供は行わない、ということである。たとえば浙江大学城市学院の場合、設置にあたり、資金提供を行ったのは浙江大学以外の設置者、即ち杭州市人民政府と浙江省電信実業集団公司であり、それぞれ6,000万元、5,000万元を設立資金として投入した。母体である浙江大学については、資金提供を行うことはなかったが、大学名などの無形資産が6,000万元相当の価値を持つ、とされた⁶⁶⁾。

国公立大学以外の設置者により設置費用が拠出される一方、独立学院の運営費は、主に学費で賄われている。学費の基準については、所在地の省

レベルの人民政府が学費徴収に関する国の政策に基づいて決定する⁶⁷⁾。一般に、独立学院の学費は高額である。例えば、浙江大学城市学院の年間の学費は専攻によっても異なっているが、一般の国公立大学より1万元高い⁶⁸⁾。通常より高い学費を徴収してもなお、運営費の確保は厳しく、国の許可を得て、銀行から借入れをしたり、授業料値上げをしたりしてこれに対応している独立学院もある。

独立学院は2003年から独立法人化され、公益事業を営む非営利団体となった。このことはつまり、「大学は大前提として営利ではなく、公共性を追求するための機関でなければならない」という基本理念が中国においても存在していることを意味する⁶⁹⁾。しかしながら、多くの国公立大学が、独立学院から学費収入の20～40%を管理費用などとして回収しているという現状がある。たとえば、大連理工大学城市学院は、学費収入を運営費に回した後、余剰金のうちの40%を大連理工大学に納めている。同学院の徐循常務副院長によると、大連理工大学城市学院が母体大学に払っている管理費は、他の独立学院に比べると少ないという⁷⁰⁾。

さらに、独立学院の設置に当たり資金提供を行った企業なども、その投資回収を期待している。例えば、西安にある西北工業大学金葉情報技術学院の設置（1999年）に当たって6,000万元の資金を投入した金葉株式会社は、学生の受け入れを開始して以降、毎年学費の25%を投入資金の返済分として受け取っている⁷¹⁾。ここでは、「公共性の追求」を謳いながら、実際には営利追求的になっている点を指摘することができる。

独立学院に対しては、自己責任の原則に基づく高い学費の徴収を軸としつつも、収入の多元化を図ることにより、財務構造を確立することが求められた。しかしこれを見る限り、独立学院は収入源として、あるいは資金を獲得する手段として、

母体である大学に利用されていると見ることもできる。このような財務構造を持つに至った背景には、教育費における公的財政支出の停滞がある。教育費の負担は先進諸国で対GDPの5%~7%、中国と同レベルの発展途上国でも4%前後であるのに対して、中国では長い間2.5%程度であり、ようやく1999年から上昇傾向となり、2002年に約3.5%に達したにすぎない⁽⁴¹⁾。公的財政支出が伸び悩む中、運営費確保のための方策を模索する中で、国公立大学が新たな財源として獲得したのが、独立学院なのである。

このような状況に鑑みると、1999年から実施された高等教育の拡大政策とそれに伴う各機関に対する運営費の削減が、結果として中国における高等教育の市場化を急速に押し進めたといえる。そしてそれが尖鋭的に表れているのが、国公立大学の新たな資金調達ルートとして設置された独立学院の存在である。

以上、独立学院と民営大学の財務構造について見てきた。その結果、両者ともに、多くの課題を抱えていることが明らかになった。さらに、独立学院は財務において母体大学との繋がりが深いことから、ともに高等教育の市場化の象徴とみられながらも、その自律性においては違いがあることが明らかになった。財政の自律性が限定的であることは独立学院にとっては大きな障害であるが、母体となる国公立大学にとっては新たな資金調達のルートとなっている。

4. 学生の修了証明

中国の高等教育において、学生の修了を証明するには高等教育学歴証書⁽⁴²⁾（以下、学歴証書）が必要である。学歴証書は、三つのレベルに分けられており、それぞれ大学専科、大学本科、大学院と呼ばれている。これらの学歴証書を取得するためには、高等教育機関と定義されている6つのタイプの機関のいずれかに在籍する必要がある。

多種多様な高等教育機関が存在する中国であるが、正規の大学として認められているのは、学歴証書認定権を持つ大学のみである。民営大学の場合、このような権限を持つ大学の数は徐々に増えつつあるものの、依然として少数である（表2参照）。つまり、民営大学の多くは非正規の教育機関として存在している。これら学歴証書認定権を持たない「非正規」の民営高等教育機関において、学生は学歴証書を取得するために、国家試験である独学試験と学歴証書試験に合格しなくてはならないのである⁽⁴³⁾。

一方、独立学院は、本科レベルの4年制大学として設置されている。2005年4月には、本科レベルの学歴証書認定権を持つ独立学院は259校に達している。これは、民営大学に比べると、極めて恵まれた状況にあると言える。というのも、同年5月の時点において、民営大学は学歴証書認定権を有する大学の数こそ251校であったものの、その多くは独立学院が認定している本科レベルよりも低い、専科レベルの学歴証書であり、独立学院と同水準の本科レベルの学歴証書認定資格を持つ民営大学は25校に過ぎなかった⁽⁴⁴⁾。さらにその25校についても、すべてが専科レベルから昇格してきたものであり（2000年に初めて仰恩大学が昇格）、設立当初から本科レベルの学歴証書認定が認められていたわけではない。このような点からも、当初より本科レベルの4年制大学として設立された独立学院がいかに優遇され、民営大学がいかに厳しい立場に置かれているかがわかるだろう。

民営大学が置かれている不利な状況は、地域によっては、より顕著な形で表れている。たとえば上海市では、民営大学は規制により専科レベルの高等職業教育のみに限定されており、本科レベルの教育を提供することは許されていない。こうした状況は、民営大学の発展にとって大きな障壁となっている⁽⁴⁵⁾。中国において、長きにわたって存

在する、専科レベルの教育や職業教育に対する根強い偏見やこれらを軽視する風潮とも相まって、民営大学は独立学院に比べ、学生獲得競争などの面で不利な立場に立たされているのである。

それは大学数や学生数などの数字にも表れている。独立学院は、改革開放初期に設立され始めた民営大学に比べ、極めて速いスピードで成長している。2005年末には、学歴証書認定権を持つ民営大学（専科と本科を含む）の数ならびにその学生数は、それぞれ252校、105.17万人（本科10.41万人、専科94.76万人）であるのに対して、独立学院の数ならびにその学生数は、まだ歴史が浅いにもかかわらず、それぞれ295校、107.46万人（本科90.09万人、専科17.37万人）にまで達している⁽⁴⁶⁾。2007年には、民営大学の数ならびにその学生数は、それぞれ297校、163.07万人（本科21.12万人、専科141.94万人）であるのに対して、独立学院の数ならびにその学生数は、それぞれ318校、186.62万人（本科165.68万人、専科20.94万人）に到達している⁽⁴⁷⁾。ともに、発展しながらも、本科レベルの学生数については、両者の差は開くばかりであった。

5. 教育環境と質

独立学院に対する優遇措置は、設置基準においても見られる。職業教育を行う民営大学が学歴証

書認定権を得るために満たすべき最低基準として、2000年の教育部の規定は、10万㎡程度のキャンパス面積、建物面積20万㎡、図書8万冊以上、学士課程卒以上の学歴を有する専任教員が設置時に少なくとも70人、などの数字を示している⁽⁴⁸⁾。一方、独立学院については、前述した「2003年意見通知」において、少なくとも10万㎡規模のキャンパス面積、建物面積4万㎡、図書4万冊、任期1年以上の教員を100名以上有すべきことが規定されている⁽⁴⁹⁾。両者を比較すると、独立学院の基準が、かなり緩やかであることは明らかであろう。さらに独立学院の中には、この基準にすら達していないものも存在している。またその運営において、母体の大学から完全に独立していない独立学院もある。さらに、民営大学は本科レベルへと昇格する際にも、教育行政部門の評価を受けることが求められている。これは独立学院が、特に評価などを受けることなく、4年制本科レベルの大学として承認されているのとは対照的である⁽⁵⁰⁾。

こうした状況は、学生募集との関連の中で、独立学院の質やモラルの問題として近年表出してきている。一部の独立学院が、試験において到達度の低い学生を本科レベルに入学させていることや、教育部の規定に反し、高額の授業料を徴収していることなどは、その一例である。教育部は、こうした問題が学生募集のあり方に起因するもの

表2 学歴証書認定権を持つ民営大学の数及びその在学生数（校・万人）

年次	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
正									
規									
全									
体									
大学数	37	39	89	133	173*	228	252	278	297
在学生数	4.6	—	—	31.98	81*	139.75*	105.17	133.79	163.07
大学数	1277	1321	—	1335	1277	1415	1329	1272	1203
在学生数	148.8	98.17	—	172.33	181.40	245.08**	233.50	249.54	272.77

注：正規：学歴証書認定権を持つ民営大学、全体：全ての民営大学。

* 学歴証書認定権を持つ民営大学には民営普通高等教育機関と民営成人高等教育機関があるが、これらの数字は民営普通高等教育機関のみを含む。

** 独立学院の在学生数も含む。

出典：1999年、2000年の数字は国家教育发展研究中心編『2001年中国教育緑皮書：中国教育政策年度分析報告』教育科学出版社、2001年、

111頁、2002年の数字は『中国教育報』2003年3月17日。2001年及び2003～2007年の数字は教育部ホームページ（<http://www.moe.edu.cn/>）。

であると考え、2005年2月に「独立学院の学生募集に関する管理強化についての教育部通知」を公布した⁶¹⁾。これは、独立学院が抱える問題を改善しようとするものであるが、そのためには、独立学院のあり方そのものを根本的に見直す必要があるだろう。

独立学院と比べ、民営大学は学生獲得競争などの面においてますます劣勢に置かれている。つまり、民営大学の更なる発展の必要性が「中華人民共和国民営教育促進法」により強調されているが、その運営はより厳しくなっている。陳宝瑜氏は、これに関して以下の要因を指摘している⁶²⁾。

第一の要因は、1999年に始まった高等教育全般において学生募集の人数拡大を急いだことである。例えば2004年には、高等教育機関の募集した学生数は500万人を超え、教育部が定めた募集計画の数値目標よりも25%上回った。これにより、学生募集において大きな混乱が生じた。特に、国公立大学の学生募集が終わった後にしか学生募集ができない民営大学の多くにとっては、募集対象が更に減少する結果となった。

第二の要因は、独立学院の激増である。一般に、国公立大学の学歴証書がほしい学生たちは、そこへの入学がかなわなければ、民営大学よりも母体大学の名称を冠した独立学院への入学を希望する。母体となっている国公立大学のネームバリューと独立学院代表者の肩書き、本科レベルであること等がその主な理由である。これが、民営大学と独立学院との間での、平等な学生獲得競争を事実上不可能にしている。

IV. おわりに

これまでの議論を踏まえ、近年の中国における高等教育民営化の動向に関して、その特色として、以下のような特徴を見出すことができる。

第一に、1999年以降進められた高等教育拡大政策の下で、国公立大学が設立する民営の高等教育

機関という、他の国には見られない形態を持つ独立学院が生まれたことが挙げられる。国公立大学の新たな資金源としての期待もあって、その数は、急速に増加している。

第二に、中国の高等教育において、市場化や民営化が進んでいるものの、実際には政府の関与が強化されている側面もある。中央政府は、高等教育を拡大し向上させるために、高等教育の新たなモデルを積極的に取り込もうとしてきたが、結局のところ、その方策を国公立大学や地方政府へと求めたのである。また、理事会を通した独立学院に対する地方政府の関与や、民営大学や独立学院における党組織の設置を要求した。つまり大学の設置・運営を完全に市場の動向に委ねるのではなく、必要に応じて政府は何らかの形で介入しているのである。

第三に、独立学院の設立を通して、民営高等教育と国公立大学や地方政府など公共セクターとの結びつきが強化された。独立学院は国公立大学が母体となっているが、その多くが、地方政府によって設立されているところに特徴を持つ。このような形で独立学院が設立された結果、民営高等教育と、国公立大学や地方政府との距離がより密接になった。

しかしながら独立学院は、民間的手法を取り入れることにより母体である国公立大学の潜在力を掘り起こしたいとする教育部の目論見に反して、新たな問題を引き起こすことになった。まず処遇における独立学院と民営大学との不公平である。同じ民営高等教育機関として位置付けられながら、政府が民営大学と独立学院を平等に扱ってこなかったことにより、両者の間に不公平・不平等が生じている。処遇における不平等は、学生獲得競争などにも影響を与え、さらなる格差を生む温床となっていることから、これを改善する措置が必要とされる。

新しい大学は国内だけでなく、世界規模での大

学間競争にも立ち向かわなければならない。これらの大学が様々な課題を克服し、学生や保護者をはじめとする社会各層から支持を得るには、長い時間と相当な資源投入を要する。そのためにも、政府は公平・平等を担保できる政策的措置をとり、大学の活力や競争力を真に高める条件を整えるべきであると言わざるを得ない。

転換期にある中国の高等教育にとっては、政府からの適切な管理・監督等が必要であると思われる。しかし、現状においてその具体的な中身や方法についての検討が十分に行われているとは言い難い。高等教育を取り巻く環境を適切なものにしていくことは、政府にとって喫緊の課題であろう。

[注]

- (1)1993年に当時の国家教育委員会が公布した「民営大学の設置に関する暫定規定」において、民営大学は非政府組織や個人が自ら資金を調達して設置し、高等学歴教育を実施する教育機関とされた。「民営大学」は中国語で「民弁大学」と称されている。この「民弁大学」に関して筆者は、「私立大学」と訳したことがあるが、諸外国の「私立大学」とは異なるため、本稿では「民営大学」とする。
- (2)後述のように、中国の高等教育には、普通高等教育機関をはじめとする6つのタイプが存在している。その中で最も大きな割合を占めているのは、普通高等教育機関である。本稿では、国立普通高等教育機関とは教育部をはじめとする中央各省庁が設置・運営している高等教育機関を指し、国立大学ともいう。公立普通高等教育機関とは、省レベルの人民政府をはじめとする地方人民政府が設置・運営している高等教育機関であり、公立大学ともいう。
- (3)大塚豊「中国高等教育の民営化に関する一考察」、広島大学大学教育研究センター、『大学論集』第29期、1999年、63～79頁。大塚豊「中国における民営大学への政府の関与——「民営教育促進法」制定の意義——」村田翼夫（研究代表者）『アジア諸国における中等・高等教育の民営化に関する実証的比較研究——その特質と問題点に関する考察——』（平成13～14年度科学研究費補助金基盤研究（(B) (1)）（課題番号13410075）研究成果報告書、2003年、111～129頁。陳宝瑜『走入共同發展格局的民営高等教育』国際文化出版公司、2001年。王幡「中国私立大学卒業生の学歴認定に関する一考察——高等教育学歴証書試験を中心に——」日本教育制度学会『教育制度学研究』第8号、2001年、241～255頁。来茂徳主編『独立学院：中国高等教育發展的新探索——以浙江大学的两个独立学院為案例』浙江大学出版社、2004年。楊繼瑞他『高校独立学院市場化運作的經濟学分析』西南財經大学出版社、2007年。中国では、卒業生の学歴認定のルートによって、民営高等教育機関は二分されることとなった。つまり高等教育学歴証書認定権を持つ民営大学と持たない機関である。本稿では、民営大学は高等教育学歴証書認定権を持つ機関を指す。これらの民営大学には、民営普通高等教育機関と民営成人高等教育機関の二種類がある（前掲王幡論文参照）。
- (4)1990年代後半以降、中国では、「高等教育毛入学率」という用語が使われてきた。本稿では便宜上、高等教育「毛入学率」を「進学率」と称する。
- (5)『中国教育報』2008年5月5日。
- (6)高等教育独学試験とは、年齢・学歴・身分を問わず、個人が自らの学習を通じて得た知識・技能を国が試験によって認定し、高等教育修了と同等の学歴を与える制度であり、1981年に開始された。
- (7)高等教育学歴証書試験とは、高等教育学歴証書認定権を持たない民営高等教育機関の卒業生の

- 学歴認定を行うことを目的として国が設けた試験制度であり、1993年に開始された。2004年、教育部は2007年までにこの試験を廃止することを決定した（但し、同試験は、不合格の場合、3年間を限度として補講が認められるため、実質的には、2010年迄実施される見込みである）。（前掲王幡論文、及びhttp://news.xinhuanet.com/edu/2004-07/04/content_1569783.htm（2005年3月28日アクセス）参照）。
- (8) 中華人民共和国教育部編『1949～1999共和国教育50年』北京師範大学出版社，1999年，366～367頁。
- (9) 『中国教育報』2006年7月4日。
- (10) 『中国教育報』2008年5月5日。
- (11) 非政府組織とは、中国語の政府文書では「社会力量」という。
- (12) 劉光主編『新中国高等教育大事記』東北師範大学出版社，1990年，399，446，459頁。
- (13) 「社会力量办学条例」（第5条），何東昌主編『中華人民共和国重要教育文献』（1949年～1997年）海南出版社1998年，4247頁。
- (14) 「中華人民共和国高等教育法」は、長谷川豊・南部広孝・吉村澄代「『中華人民共和国高等教育法』訳と解説（前編）」『季刊教育法』第118号，1998年12月，36～44頁及び同「『中華人民共和国高等教育法』訳と解説（後編）」『季刊教育法』第119号，1999年3月，41～47頁に訳出されている。第118号の36頁（第6条）を参照のこと。
- (15) 南部孝広「中国：資金調達ルートの多様化と効率性の向上をめざす改革」，日本比較教育学会紀要編集委員会『比較教育学研究 第30号』東信堂，2004年，38頁参照。
- (16) 来茂徳前掲書，48～50頁，『中国教育報』2006年4月26日。
- (17) 教育部「關於規範並加強普通高校以新的機制和模式試办独立学院管理的若干意見」，<http://www.edu.cn/20040212/3098888.shtml>（2005年3月23日アクセス）。
- (18) 同上。
- (19) 「中華人民共和国高等教育法」（第30条）前掲『季刊教育法』第118号，37頁。
- (20) 前掲「關於規範並加強普通高校以新的機制和模式試办独立学院管理的若干意見」。
- (21) 来茂徳前掲書，57～63頁。
- (22) 「教育部有關負責人就試办独立学院答記者問」『人民日報』2003年5月15日。
- (23) 「社会力量办学条例」（第21条），何東昌前掲書，4247頁。
- (24) <http://www.gench.com.cn/xygl/xyld.htm>（2006年4月18日アクセス）。
- (25) 来茂徳前掲書，121頁，184頁。
- (26) 同大学の徐循副院長への訪問調査による（2006年9月20日）。
- (27) 「民办高等学校設置暫行規定」，何東昌前掲書，3549頁。
- (28) 中国語では、「關於加強社会力量办学学校党的建設工作的意見」である。<http://www.moe.edu.cn>（2002年1月11日アクセス）。
- (29) 前掲「關於規範並加強普通高校以新的機制和模式試办独立学院管理的若干意見」。
- (30) 「社会力量办学財務管理暫行規定」北京教育科學研究院民營教育研究諮詢服務中心編『社会力量办学政策法規選編』，7頁，非正規的出版物。
- (31) 「社会力量办学条例」（第35条），何東昌前掲書，4247頁。
- (32) 袁維民「傅正泰 走出象牙塔的教育家」『中関村』2003年12月号。
- (33) 黄清雲他「上海民營高等職業教育發展若干思考」北京城市学院学報編集部編『北京城市学院学報』2005年第2期（総第70期），8～10頁。
- (34) 前掲「關於規範並加強普通高校以新的機制和模式試办独立学院管理的若干意見」。
- (35) 来茂徳前掲書，120頁。

(36)前掲「關於規範並加強普通高校以新的機制和模式試办独立学院管理的若干意見」。

(37)来茂徳前掲書，150頁。

(38)「中華人民共和國教育法」(第25条)によれば，「いかなる組織や個人も営利を目的として学校及びその他の教育機関を設置することができない」。

(39)同校の徐循副院長への訪問調査による(2006年9月20日)。また，前掲『高校独立学院市場化運作的經濟学分析』(2007年)によると，一般的に母体大学が独立学院から徴収した学費の15～30%を管理費用などとして回収している。四川省では幾つかの母体大学が独立学院が徴収した学費の20～28%を管理費用などとして回収しているという。

(40)陳武元「中国高等教育の大衆化と新制二級学院」第12回高等教育財政・財務研究会(2002年12月25日)講演。

(41)呂煒編著，成瀬龍夫監訳『大学財政—世界の経験と中国の選択』東信堂，2007年，219頁。

(42)学歴証書は文字通り，学歴の証明書で，卒業証書とも言われており，学位の証明書である学位証書とは異なる。ただし，学歴証書(専科レベルを除き)と学位証書が同じケースもある。専科教育を受ける学生は，卒業と同時に専科レベルの高等教育修了の学歴証書を取得できるが，学位証書は与えられない(「中華人民共和國学位条例」参照)。

(43)前掲王幡論文参照。

(44)<http://www.eol.cn/article/20050428/3136054.shtml>.
<http://www.moe.gov.cn/edoas/website18/info11210.htm> (2006年1月12日アクセス)。

(45)前掲黄清雲他論文。

(46)『中国教育報』2006年7月4日。

(47)『中国教育報』2008年5月5日。

(48)『高等職業学校設置標準(暫行)』，教育部ホームページ(<http://www.moe.edu.cn/>) (2003年1月

12日アクセス)。

(49)前掲「關於規範並加強普通高校以新的機制和模式試办独立学院管理的若干意見」。

(50)陳宝瑜北京城市学院副学長への訪問調査による(2006年12月23日)。

(51)「教育部關於加強独立学院招生工作的通知」，<http://www.eol.cn/article/20050816/3146955.shtml> (2006年2月8日アクセス)。

(52)陳宝瑜「応対転型期民営学校要把握發展戰略」北京城市学院学报編集部編『北京城市学院学报』2005年第3期(総第71期)，2～4頁。中国において，大学の学生募集は政府の指導・監督の下で行われている。各大学の募集人数は政府によって定められ，募集の順序も規定される。普通高等教育機関の学生募集は毎年多少変化するが，概ね3段階に分類されている。重点大学は一般的に第1段階で学生募集を行い，点数の高い学生を採用する。一般の大学は第2段階で学生募集を行い，重点大学より点数がやや低い学生を採用する。独立学院と本科レベルの民営大学は，一般的に第3段階で学生募集を行い，点数のさらに低い学生を採用する。ほとんどの民営大学は専科レベルであるが，以上の学生募集が終わってから学生を募集する。

[付記] 本稿は日本学術振興会・科学研究費補助金<平成18年度「特別研究員奨励費」(課題番号：1705272)>による研究成果の一部である。