

中国高等教育における 学費徴収と学生援助政策の動向

郭 仁 天

(2004年9月30日受理)

The Trend of Tuition Fees and Student-aid Policy in Chinese Higher Education

Guo Rentian

In the second half of 1980s, China abolished the system of People's Scholarship and required the university students to pay their tuition fees. In recent years, along with the dramatic increase of the tuition fees, the number of poor students expands greatly. With the aim of helping the poor students to complete their studies, the Chinese government adopted a series of student-aid programs. However, in China, one of the developing countries, the family incomes are still very low and not enough to afford the high tuition fees. In order to have more excellent students to receive higher education, the current student-aid policy should be reformed, and with the establishment of one normal tuition fees paying system, the function of government in this field should be strengthened as well.

Key words : China, Tuition fees, Student-aid

キーワード：中国，学費，学生援助

はじめに

1980年代後半までに、中国のすべての高等教育機関は、政府により設置運営され、高等教育に係る経費は、ほぼ国家政府が負担していた。大学は、国家計画に基づいて学生を募集し、卒業後、指定の職場に配分するという計画的な人材養成を行ってきた。大学生は国家の人材であるという認識の下、学費を含む一切の経費を無償にするという制度が採られていた。

中国共産党中央委員会は、1985年に『教育体制改革に関する決定』を発表し、学費の徴収及び学生援助としての人民助学金の改革を提起した。この改革方針に則り、1989年、一部の大学が学生から毎年100-300元の学費を徴収し始めた。大学の学費徴収は漸進的に変化しており、人民助学金も廃止された。その結果、1997年には、すべての大学が学費を徴収するようになった。

学費徴収制度の実施以降中国では、ほぼ毎年学費の改定が行われるようになった。ところが、学費の基準

は全国的に統一されておらず、大学が設置されている地域の経済水準に基づいて、各省が規定するものとされている。この結果、近年、学費が高騰するとともに、貧困生が急増することとなった。これに対して、政府がさまざまな学生援助政策を打ち出した。しかしながら、現状では、学生援助制度は未だ全国的な規模では整備されるに至っていない。

先行研究を概観すれば、多くの研究が政府あるいは教育部によって策定された政策に概説を加えているものの、政府の政策に対して、学問的な立場から理論的、実証的な分析を試みた研究はほとんどない。

そこで、本稿では先行研究を踏まえながらも、学費徴収と学生援助政策の検討を通じて、その特質と課題について考察する。

1 学費徴収と学生援助制度の展開

中国では、初等中等教育段階で学費が徴収されるのに対して、高等教育段階では全員が学費を徴収されな

いのみならず、在学中の大学生は、宿舍費・医療費も免除され、その上、食費をはじめ在学中に要する諸経費の支出に対しても、助学金が支給されてきた。この助学金は「人民助学金」と呼ばれ、貸付金ではなく、返還の必要はなかった。このような状態は、中華人民共和国建国後の四十数年間にわたって続いてきた。

1949年10月、中華人民共和国の成立後、学生援助の新方式として人民助学金制度が導入された。この制度の目的は、労働者や農民などに高等教育の機会を提供しようとするものであった。建国初期、各省では学費を免除すると同時に、助学金に関する規定が制定された。また、1952年には、中央政府政務院（現在の国務院）により「全国高等教育機関及び中等学校学生人民助学金の調整に関する通知」を發表された。この通知では、高等教育機関の学費を免除する際に、「全国の高等教育機関及び中等学校の学生の公費制を一律に人民助学金制に改めるとともに、従来の助学金の基準も適切に調整することを決定した」と述べられた。この通知をうけて、1952年9月以降、全国の高等教育機関などの人民助学金は、新基準に基づき、学生の食費およびその他の困難を解消することを目的とし、全員に支給されることとなった。その後、1955年8月、新たに制定された「全国高等教育機関（高等師範学校を除く）一般学生人民助学金実施規則」によって、師範大学生全員に助学金を支給する他、その他の高等教育機関の学生に対しても、家庭の経済状況に応じて、人民助学金が支給されるようになった。1950年代末から1960年代にかけて、この制度が続き、1966年からの文化大革命期中断を経てその後再開され、1985年まで維持された。

2 学費徴収の現状

1985年に發表された『教育体制改革に関する決定』では、学生援助としての人民助学金の改革が提起された。この改革方針により、1989年「高等教育機関の学費・雑費・寄宿費の徴収に関する規定」が設けられ、一部の大学で学生から毎年100-300元の学費を徴収し始めた。大学の学費徴収は漸進的に変化しており、その基準は国（国家教育委員会）により設定されたが、1992年以降は主管する政府機関の承認を得て大学が独自に設定できるようになった。

1992年の第14回中国共産党大会で、社会主義市場経済体制の樹立が提起された後、大学改革は、急速に進行し、市場経済体制の樹立に伴う、高等教育の市場化が導入された。1993年の『中国教育改革・發展要綱』においては、「高等教育は非義務教育であり、大

学進学者からは原則的に、学費を徴収するべきである」と述べられた。これによって、大学生に対する学費徴収制が採用されることとなり、教育政策上きわめて劇的な転換が行われた。この「發展要綱」を受けて、1996年12月、国家計画委員会、教育部、財政部は「高等学校取費管理方法」（以下、管理方法と略記）を規定した。これによると、「学費の基準は、学生一人あたりの教育費の一定的比率を定めている。各地域、各レベルの大学は、学費の標準を区別することができる。また、学生一人あたりの教育費は、公務費、事業費、設備費、修繕費や教学費などである」（第4条）。また、「学費は、学生一人あたりの教育費を占める比率、国家計画委員会と教育部によって、原則的に規定されている。省の教育部門、物価部門と財政部門は、各地域の経済發展水準と家庭の負担能力に基づいて、学費の基準を具体的に規定している。この比率は学生一人あたりの教育費の25%を占める」（第5条）と定められた。

1997年には、全国の大学学費の平均は2,100元であったが、その後急速に高騰し、1999年には、2,769元、2000年には、マスメディアに「大幅な調整」と言われるように上がり、学費の全国平均は4,000-5,000元となった。その結果、寮費の1,200元を含めると、学生の負担金は、5,200-6,200元以上となった。

20世紀末、高等教育を拡大すれば国内の消費が拡大し、経済成長を刺激するという論点が指摘された。このため、1999年における大学の新生募集数は、108万人から160万人に増え、学費も引き上げられた。このため、大学では貧困学生が急増することになった。「国家経済景気測試センター」の調査によると、上海と北京、広州において、54%の市民は大学学費の増加速度がはやかったと回答し、65%の家庭は大学の学費高騰によって、家計が苦しいと訴えている。また、2004年、華南師範大学高等教育研究所の調査によると、およそ7割の回答者は現在の大学学費があまりに高いと考えているとの結果が報告されている。専門家は大学と行政機関が協力し、住民の支出能力に応じた合理的な学費政策を実施すると同時に、貧困学生への学生援助システムを整備し、高等教育の公平性を担保するよう述べている。また、現在のように、学費が高額である状態が続くと、優秀な人材が高等教育を受けることができなくなるとの危惧も表明されている。

また、家庭が学費を出資し、援助することができない故に、約11.5%の学生が中途退学を余儀なくされているとの報告もある。これらの学生の大部分は農村の

家庭と都市低収入の家庭から来る学生である。一方、45.9%の学生が大学と専攻の選択基準に学費を重要な位置に置いている。重点大学や希望学生の多い専攻では、比較的学費が高いため、低収入家庭の子女は入学が難しい。これは学生の選択権と教育の公平性に影響を与えていると思われる。

中国では、沿岸部と内陸部、都市部と農村部の間の所得格差が著しい。現在、全国12億の人口のなかで、約9億の人が農村に生活しているが、農村の学生にとって、大学進学は、就職と都市の戸籍の取得のための唯一の手段である。高等教育が拡大されるにつれ、農村出身の大学生が多くなり、それに伴い、低所得層出身の学生も増えてきた。

また、2000年、大学生の学費と宿泊料はおよそ全国の人口1人当たりGDPの71.2%を占める。この数値は、米国と比較し、約2倍である。

学費の経常的コストに占める割合は、1999年の23.4%から2000年の27.7%に増加しており、すでに国際的に高いレベルに置かれている。

中国は、未だ経済発展が不十分であるため、家庭平均収入は低い。そのため、低所得層学生の進学という観点から教育の公平性を保つために、学生援助政策を更に改善するべきと考えられている。

3 大学の学生援助政策の現状

Maureen Woodhallは学生援助を「直接または間接的に学生の授業料、納付金と生活費の援助を行うもの」と定義した。現在、中国の大学生の援助制度は、奨学金、貸学金、助学金、授業料免除及び勤工助學（アルバイト）の5つ方法で行われている。

(1) 学生援助の法制化

中華人民共和国憲法は「中華人民共和国の公民は教育を受ける権利および義務を有する」（第46条）と規定している。また、中華人民共和国教育法は「国民は教育を受ける権利と義務を有し、同じ教育を受ける機会を享有する」（第9条）と定めている。

大学生援助については、高等教育法で次のように規定された。すなわち、高等教育法第54条は「高等教育機関の学生は、国の規定に照らして、学費

を納入ものとする。家庭が経済的に困難な学生は学費の援助または学費減免を申請することができる」と定め、学費の納入と学費の減免を明らかにしている。また、高等教育法第55条は奨学金制度について次のように規定している。「国は、奨学金制度を設立し、あわせて高等教育機関、企業、事業組織、社会团体及びその他の社会組織や個人が国の関連規定に照らして各種の奨学金を設立することを奨励し、学業と品行がともに優れた学生、国の規定する専攻の学生及び国の規定する地域で就職する学生に報奨を与える。国は、高等教育機関学生勤工助學金や貸学金制度を設立し、あわせて高等教育機関、企業、事業組織、社会团体及びその他の社会組織個人は各種の助學金制度を設立して、家庭が経済的に困難な学生に援助を行うこととする。貸学金及び助學金を獲得した学生は、相応の義務を履行するものとする」。

さらに、高等教育法第56条では「高等教育機関の学生は、余暇に、社会奉仕活動や勤工助學に参加することができる。学業の遂行に影響を及ぼしてはならない。高等教育機関は、学生の社会奉仕活動や勤工助學活動を奨励、支持し、あわせて指導と管理を行うものとする」と述べ、社会奉仕活動や勤工助學活動への学生の参加を奨励している。

このような法律規定は明らかに教育の機会均等の原則を確認しているため、これらの規定に基づくならば、教育を受ける権利を平等に保障しなければならない。しかし、中国においては、未だ全国規模の学生援助制度は法制化されておらず、具体的な学生援助は各大学によって、個別に実施されている。その援助基準、援助対象や援助程度等の認定については、各大学によって異なっている。中国の学生援助は、図1のように、いくつかの区分があるにもかかわらず、国や地方政府の施策に基づく政府援助は少なく、大学援助で

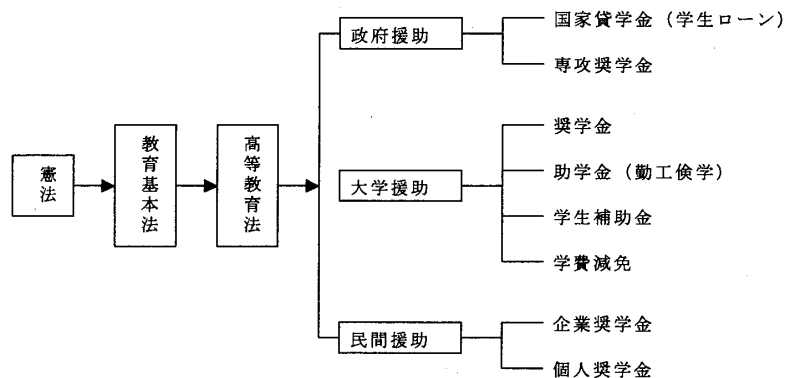


図1. 中国の大学における援助制度法制

ある奨学金として実施されている。中国の多くの学生援助は、各大学と商業銀行に頼っているため、学生援助制度は全体的には整備されていないといえる。

図1¹⁾によると、中国の学生援助は政府援助、大学援助と個人援助の3種類がある。大学生に対する政府援助は商業銀行の学生ローンであり、専攻助学金は高等教育法によれば、師範、農業林業、体育、海洋などを専攻した学生は授業料を免除しながら、専攻助学金も与える。国や地方政府が責任を持って学生援助に関する法律の制定を行なれるとともに、安定した学生援助財政システムを確立することが期待されている。

(2) 学生援助の実態

先述のとおり中国の大学では、授業料が高騰するとともに、学生募集数が増えたため、貧困生が急増した。2000年までに、全国の大学の在籍学生数は700万人であったが、そのうち、貧困学生は20%を占めていた。「中国新聞」に報告された調査によると、2002年までに、大学にいる貧困生の割合は25%となり、その人数は300万人に達する見込みである。以前に比べ都市部の貧困生の人数が増加しているという新たな変化が起きている。貧困生が多くなった理由として地域経済発展が原因の一つに挙げられる。また、学費の大幅な値上がりも、貧困生の増加の原因だとされている。そこで中国政府は、貧困生の進学を支援するために、一連の学生援助政策を策定した。現在、主要な学生援助政策は、次の通りである。

①奨学金

国家奨学金²⁾、特殊専攻奨学金（師範、農業林業、体育、民族等）と各学校の奨学金である。優秀な学生と貧困生が対象となる。

②貸学金

1999年より、政府により認定された4銀行（中国、工商、交通、建設）が、政府の指導の下で、学生のローンを設立した。現在、これは中国の大学生援助の主要な方法の一つである。

③助学金

各大学は勤工儉学基金を設け、勤工儉学基金に学費の10%に相当する額をあてることになっている。教学、科学研究、学校管理とサービスにおける貧困生に仕事を提供しなければならないことになった。

④学生補助金

中央政府と地方政府は特殊な状況が生じたとき、経済的に困難な学生を援助することとした。各大学は学費の10%に相当する額を学生援助として支給しなければならない。

⑤学費減免

政府は、師範、農業林業と体育を専攻した学生と少数民族の学生を対象とし、家庭の経済状況に応じて、その学費を半額または全額を減免することができるものとした。

各大学は以上のほかに様々な学生援助制度を実施している。各大学がそれぞれ学生援助制度を設置しているが、奨学金、助学金の種類は各大学によって違う。次に学生援助の貸学金と助学金について検討したい。

表1. 中国の学生援助の貸学金制度

| 年 | 実施者 | 対象 | 返還期間 | 利子 |
|------|------------------|---------|----------|-----|
| 1987 | 大学 | 特別困難な学生 | 卒業前 | 無 |
| 1999 | 工商銀行 | 貧困生 | 卒業後の4年まで | 50% |
| 現在 | 政府により認定を受けた4つの銀行 | 貧困生 | 卒業後の4年まで | 50% |

出典：教育部と財政部の規定により作成

a 貸学金

中国の学生ローン（以下、貸学金）については、1987年に国家教育委員会と財政部が「普通高等学校の学生に対する貸学金方法」を策定した。1999年、国家教育委員会と中国人民銀行は「国家助学貸学金の管理規定」を規定した。この二つの規定により、中国は学生援助として貸学金制度を設けるようになり、表1のように、金融機関による学生ローンが整備された。しかし、貸与条件として保証人を必要とするため、学生ローンの利用は困難であった。政府は学生ローンの援助を拡大するため、2001年から、学生ローンを提供することができる銀行を四行まで増し、保証人の制度をなくした。ところが、保証人なくして、銀行自らが債務について責任を負うものと考えられるようになったため、商業銀行として、このような状況が続けられるかどうか懸念されることとなった。また、中国では、今までも経済発展が遅れ、伝統文化の影響をかなり受けているため、一般の人は経済意識が低い。特に、ローンの意識が薄い。このため、2001年5月まで、約50%の貧困生は学生ローンを申請しなかった実態があった。その当時、全国の学生ローンの申請者は53.4万人、ローンの総金額は33.37億元であった。その結果、銀行と契約を締結したローンの申請者は約17万人（31%）であり、実際に支給された金額は12.62億元（37%）であった。これは地域によっても異なっていた。例えば、2000年、甘粛省では、全省の学生ローンの申請者は1.3万人であるが、

銀行と契約を結び、支給を受けたローンの学生は480人であった。2001年、ローン支給を受けた学生は427人しかいなかった。これはローンの額が小口で、負債、事務手続きが複雑なこと、あるいは利益が少ないため、銀行の取組が消極的になったためである。例えば、瀋陽市工商銀行の責任者によると「毎年の卒業生は卒業後、貸学金を返したのはきわめて少数である。長期にわたり毎年に50%ぐらいに貸学金を遅滞して、この50%学生が卒業後に消えていった」と述べている。これらの不正行為は、貸学金の返還期限がより短くて、普通は4年を上回らない、毎年また定額を返還して、学生が就業するかどうかを考慮に入れないので、現在の情勢下で、大学生に対して画一的に処理する方法をとって、就職困難な卒業生の経済負担を強める。

b 助学金

助学金とは、「勤工儉学」のことをさし、アルバイトをしながら、勉強を進めていくことをいう。元来、勤工儉学とは1920年代に出てきた考え方で、50～80年代は用いられることはなかったが、90年代以降の経済発展の中で再び用いられることとなった。そのとき、アルバイトとしては、家庭教師が主であった。特に、1999年、教育委員会と財政部の「普通高等学校が勤工助學基金を設立する通知」によって、学費の10%に相当する額で勤工助學基金を設立し、貧困生に仕事を提供しなければならないこととされた。この通知は、教学、科学研究、学校管理や学校サービスなどの状況より、貧困生に仕事を提供しなくてはならないということの内容とするものであった。この通知をうけて、例えば、北京大学では、2001年、大学生勤工助學センターが設立された。ここでは、年額4,000元の助学金を受けた学生は週4時間、また年額3,000元の助学金を受けた学生は週3時間の仕事をしなければならないとされている。この他にも、蘭州大学は、2001年に学生食堂、図書館や宿舎などを運営するため、400人の貧困生に仕事を提供した。現在では、特に経済発展区において、アルバイトの機会はますます増えているものの、一方で、大学が学生のアルバイトに対する管理を強化している。

おわりに

以上、主として1990年代以降の中国の学費と学生援助政策の実態を概観してきた。その特質は、高等教育費用分担の原則の導入とともに、一部の大学で実験的に実施され、成功した後、全面的に実施することに

なり、学生援助政策も漸進的に整備されてきた。また、中国の高等教育費は非常に不足しているため、学費は高等教育重要な財源の一つとなった。

しかし、中国では、学費徴収と学生援助政策を実施したが、以下の課題を残している。

第一の課題は、学費の基準が統一されていないため、各大学で学費が異なっていることである。これらは異なる地域大学の立場から、公平でないと考えられ、大学の発展に影響を与えられる。また、全国規模の学生援助が制度化されて、奨学金が重視されているが、学生援助の目的に照らして考えると、最も援助の必要な学生への援助についての形態と基準に問題がある。

第二に、政府が学生援助の責任を商業銀行と学校に委譲する効果は何であるかを検討する必要がある。

第三に、学生援助の実態をみると、学生の援助は学生の教育を受ける権利を保障するものではなく、社会安定のために、政治的意図をもって実施されている。これらの安定性と継続性を検討する必要がある。

第四に、学生ローンは卒業後4年間で返還しなければならない。最終的に個人が高等教育の経費を負担しなければならない。経済的に困難な学生にとっては債務を抱えることにより、実際に返還不履行を起こす学生も多い。中国では個人収入の支給の方法によって、関連の法規の整備が不完全であり、無保証ローンを借りた者の収入状況を追跡することができないため、無保証ローンの回収は一層難しい。

中国政府は2010年までに、大学の進学率を15%（約1,200万人）にすると宣言した。現在の学生援助制度を実施すれば、低所得者は大学への進学することができるかが懸念され、この目標を達成することもできるかどうかも懸念されている。これらの課題を解決し、学生の教育を受ける権利を保障するためには、国や地方政府が責任を負うべき学生援助に関する法律の制定を始め、学生援助の管理体制の強化、安定した学生援助財政システムの確立、改善、各種の社会組織や個人の活性化などを含む積極的、かつ適切な学生援助政策が求められている。

【註】

¹ 中国は中国共産党一党独裁の政治体制をとっている。中華人民共和国憲法が全国人民代表大会を国家最高権力機関と規定しているにもかかわらず、事実上、中国共産党全国代表会議は中国の最高権力機関である。つまり、中国共産党の中央委員会と地方委員会は立法機関ではなくても、その決議、決定など

のものは政令の効力をもち、政令と同じように取り扱われている。

- ² 2002年9月から国家奨学金が施行された。その目的は、学業に優れていながら経済的に困難な学生に支援を行うこととされる。毎年4万5,000人、そのうち、1万名の特別優秀な学生には一等奨学金6,000元、3万5,000人には二等奨学金4,000元が授与される、また、以上の授与者は、当年度の学費も免除される。

【参考文献】

- ① 中国共産党中央『教育制度改革に関する決定』1985年5月。
- ② 中国共産党中央及び国務院『中国の教育の改革及び発展についての要綱』1993年。
- ③ 『高等教育法』1998年。
- ④ 『21世紀に向けた教育振興行動計画』1999年1月。
- ⑤ 大塚豊『現代中国高等教育成立過程』玉川大学出版部、1996年。
- ⑥ 钟宇平・陸根書「高等教育成本回收对公平的影响」『北京大学教育評論』2003年第2期、52-64頁。
- ⑦ 鄭新培『中国の経済発展と教育改革法を整備し、人治から法治へ』1999年。
- ⑧ 北京大学高等教育科学研究所編 大塚豊訳『中国の高等教育改革』広島大学大学教育研究センター、1989年。
- ⑨ 周貝隆『21世紀を向けで中国の教育』中国国家教育委員会教育規画事務室、1989年。
- ⑩ 鐘宇平・龔放・陸根書「中国の高等教育財政に関する考察」『高等教育研究』1996年第6期、39-44頁。
- ⑪ 篠原清昭『中華人民共和国教育法に関する研究』九州大学出版会、2001年。
- ⑫ 中華人民共和国教育部財務司編『高等教育財務法選編』華中師範大学出版社、2001年。
- ⑬ 陳敬良『高等教育のコストの管理論』上海科技教育出版社、2001年。
- ⑭ 蔡効武『高校学費制度研究』经济管理出版社2003年。
- ⑮ 王善邁「論高等教育的学費」『高等教育』2001年第1期、24-29頁。

(主任指導教員 河野和清)