

中国における「独立学院」の自立化問題と今後の動き

—その制度の複雑性に基づいて—

潘 秋 静

中国における「独立学院」の自立化問題と今後の動き

—その制度の複雑性に基づいて—

潘 秋 静*

1. はじめに：問題提起

1998年頃に、独立学院（Independent College）¹⁾が中国の高等教育における新しいシステムとして登場した。この数年間で、独立学院の数は登場初期の50校未満から2003年の360校まで一気に増加した。2017年時点では265校であり、中国総本科大学機関の21.3%を占めるに至っている。また、独立学院の在学者数は238.3万人に達し、中国本科レベル総在学者数の14.5%、民営本科レベル総在学者数の60.0%を占めている（教育部、2017）。独立学院の登場は、多様な高等教育機関の構築及び、高等教育大衆化の実現などの面で重要な役割を果たしている（教育部、2008a）。一方、規制緩和による不正募集、設置基準の不備等の問題も生じている。更に、母体大学である国立大学との附属関係（あるいは「親子関係」）による人材育成目標の不在、教育・経営・管理の面で自立性の欠如ということについても社会的に批判されている。例えば、費（2008）の調査によれば、53.8%の独立学院が財務上、独立採算制を有しているが、過半数の独立学院は未だ母体大学と関連を持っている。従って、この新機関は「独立学院」という名前をつけられているが、実際には、当初理想としていた独立学院とは異なり、大学機関としての自立性が欠如した「準」独立学院として扱う方が良いと思われる。理想としていた独立学院は「優・独・民」という3つの特質を備えなければならないと指摘されているからである（教育部、2008b）。即ち、「優」とは、国立大学との連携による良質の教育資源の参入・支援を通じ、より良い教育の質を確保・提供することである。「独」とは、後述の2003年の『普通高等教育機関が新たなメカニズムとモデルによって設置した独立学院の管理の規範と強化に関する若干の意見』（以下：『若干の意見』）で明記されている7つの「独立性」（キャンパス・教育設備、教育・運営・管理、学生募集、学歴証明書の授与、財務清算、学校法人、法律責任）により、制度上、法律上の「自立性」を確保することである。最後に、「民」とは、民営メカニズムを通じ、財政面において民間資金の活用によって国家的財政を節約すると同時に、独立学院の管理・運営・教育において、国立大学とは異なる特色・オリジナルのサービスを提供することである。

このような状況の中で、独立学院の規範化と自立化を推進するために、中国中央政府（以下：中央政府）の方針は、設置初期の「自由放任」から「規制関与」へと移行し、様々な政策が講じられている。それらの中で、最も重要な自立化政策である『独立学院の管理と方法』（以下：『方法』）では、中央政府が、5年間の期限を設定し、2013年までに独立学院を独立した学校法人及び、自主

* 広島大学大学院教育学研究科教育学習科学専攻（高等教育学）

権を保持した大学機関として自立化させることを目指した。ところが、2014年に全国の独立学院を対象に、組織構成・転換状況などの面について調査を行なった肖ほか（2016）の研究によれば、独立したキャンパスを持つ独立学院は66.6%であり、残りの33.4%は母体大学とキャンパスを共有しているようである。更に、大学資産について、完全な所有権を持つ独立学院は46.1%であり、大学の一部分の所有権を持つ独立学院が33.9%で、残りの20.0%は資産の所有権を持っていないと指摘されている。その後、中央政府は転換期限を2016年まで延長した。一方、自立化政策が公布されてから2018年現在まで約10年が経過しているが、現在の公開資料に基づく限り、「優・独・民」という3つの特質をすべて満たした独立学院の数は未だ不明である。このような現象は「自立難」と呼ばれている。言い換えれば、政策の意図と現状の間に乖離が生じていることを、間接的に表わしていると言えるだろう。以上の「自立難」の原因について、多くの先行研究（費，2008；李，2014；鮑，2016；相・許，2017；徐，2018）では、資産の不明確さ、設置条件の不備、母体大学との相互利益、政策の欠如といった原因が指摘されている。しかし、それらの先行研究はあくまでも現象に対する説明のみに留まっており、独立学院という制度の複雑性によって本質的な原因の分析が欠如している。従って、独立学院という「制度」の複雑性を念頭において考察する必要があるだろう。ゆえに、以上の背景及び問題意識を踏まえ、本稿の目的は、独立学院という制度の複雑性・多様性からその自立難の原因を考察した上で、独立学院の今後の動きを予測する。

本稿の構成は、以下の通りである。第2節では、独立学院に関する代表的な政策の解釈を通じ、3つのステップから自立化の意味や政府の態度を考察する。次に第3節では、第2節を踏まえ、政策誘導に対し、独立学院の現状を整理した上で、政策意図と現状との乖離を指摘する。また、第4節では、独立学院を5つのパターンに分類することで、その制度の複雑性を明らかにする。その上で、政策と現状との乖離の原因を検討する。そして、第5節で、独立学院の制度上の特質及び、その多様性による各関係者の利益分配に基づき、政府・母体大学・投資側の三者の力が独立学院の自立化を規定する「三角形モデル」を構築する。それを通じ、自立化において中央政府の政策誘導に対する、今後の独立学院の変化と動向を予測する。最後に、結論と独立学院の展開に対するインプリケーション及び、今後の課題を提示する。

2. 独立学院に関する「自立化」の政策誘導

独立学院に関する自立化について、最も代表的な政策は、2003年4月の『若干の意見』と2008年4月1日に公布された『方法』である。自立化に関する政策誘導の意図と態度に対し、多くの先行研究によると、「自立化」イコール「民営大学に転換する」あるいは「独立学院を廃止する」と解釈する傾向が見られる。例えば、李（2014）によれば、2008年の政策誘導により、全国322校の独立学院の中で、33校が民営大学に転換した。それは2008年の総機関数（322校）の10%であった。また、2017年になると、民営大学に転換した機関数は61校に増えたが（相・許，2017）、それは2008年の総機関数の19%を占めるに留まった。このような民営大学に転換しにくい現象は「自立難」と呼ばれている。しかし、この定義が適切であるかどうかについては疑問が残る。なぜならば、かりに

政策意図を、先行研究の通り独立学院の「自立化」イコール「民営大学に転換すること」として解釈するのであれば、『方法』第3条で既に法律上、独立学院は民営高等教育機関の一部として認められているのに、なぜ中央政府が再度、独立学院の民営化を誘導するのかが不明だからである。ゆえに、従来の「自立化」イコール「民営大学に転換することあるいは独立学院を廃止すること」といった一般論の妥当性は検討する余地がある。

そこで、本節では、自立化政策の解釈を通じ、自立化の定義と中央政府の態度を考察する。独立学院に関わる政策に基づき、自立化のための誘導は大きく以下の3つのステップにまとめられる。

(1) 2003年『若干の意見』—自立化の第1のステップ：独立学院の存在を認めること

独立学院の旧称は「二級学院」である。独立学院という名称が正式に中国の高等教育システムに登場したのは、2003年『若干の意見』（教育部、2003）の公布からであった。『若干の意見』では、独立学院とは、普通本科大学が新たなメカニズム・モデルを採用して、設立した本科レベルの大学機関と定義される。また、中央政府が設置初期に行なった規制緩和により生じた設置条件の不備、不正募集などの問題に対し、『若干の意見』では、以下のような7つの方面から独立学院が規範化されている。即ち、独立学院として、①独立したキャンパスと教育設備を持つこと、②独立した教育・運営・管理組織を実施すること、③独立した学生募集を行うこと、④独立した学歴証明書を授与すること、⑤独立した財務清算を行うこと、⑥独立した学校法人の資格を持つこと、⑦独立した法律責任を担うこと、という7つの独立性を持たなければならない。『若干の意見』は、中央政府が初めて独立学院の登場とその存在を法的に認めた重要な政策だと評価される。このように、自立化の第1のステップとして先に大学とされるための設置基準を示すことにより、独立学院を規制するという政策意図が読み取れる。更に、『若干の意見』では、独立学院の教育の特徴と人材目標に関し、該当地域における経済発展の需要に応じて、特に労働市場のニーズに応じた専攻を設定し、応用性の高い人材を目指すべきであることが明記されている。これは、応用型人材の養成という独立学院固有の教育目標の推奨により、人材目標において独立学院を母体大学である研究大学及び、他の高等教育機関と差別化する政策意図も読み取れる。一方、『若干の意見』では、独立学院の概念とその特質の定義について曖昧性が見られる。例えば、概念上、新たなメカニズム・モデルとは、具体的に何を指すのか。また、7つの独立性の内容から見れば、いずれも全ての高等教育機関が大学とされる基本的な設置要件であるため、それらは独立学院の固有の特質とは言えないと考えられる。

(2) 2008年『方法』—自立化の第2のステップ：独立学院の定義・特質を明確にすること

続いて、中央政府は2008年4月1日に『方法』を公布した。『方法』では、「総則」（計6条）、「具体的実施」（計50条）、「附則」（計2条）の合計58条が明記されている。この『方法』の中には、独立学院の定義と法的位置、独立学院の設置・組織活動・管理監督・変更と廃止・法律責任及び、今後の存続の展望についてもより詳細に明記されている。例えば、独立学院とは、本科レベル以上の学歴を授与できる普通高等教育機関が国家機関以外の社会組織あるいは個人と合意し、非国家的財政経費によって設置した本科レベルの大学機関である。それは、上記(1)の『若干の意見』で

提起された新たなメカニズム・モデルという抽象的な仕組みを「国立大学と民間組織・資金の投入との組み合わせ」という具体的な合意関係として表明している。そして、『方法』第3条では、独立学院は民営高等教育機関として私的属性が明記され、法律上、高等教育機関としての位置づけが認められた。このように、『方法』の公布は「自立化」の第2のステップとなり、中央政府は本格的に独立学院の自立化を目指すこととなった。具体的には、以下の2点から説明できる。

第1に、独立学院の設置基準は2003年より厳しくなった。例えば、キャンパス面積は2003年の300畝以上から500畝以上まで引き上げられた。また、在学者規模について、2008年の『方法』では5,000人以上と明記された。そして、教員の質では、2003年の1年以上の契約期間を持つ専任教員数を100人以上から、280人以上に引き上げられた。そのうち、教員の学歴と職階についても、当初の30%以上の准教授を持つ基準に加え、教授数も10人以上に設置基準が引き上げられた。第2に、『方法』において、より厳しい基準に引き上げると同時に、2003年の『若干の意見』の限界を踏まえ、「優・独・民」（定義については、第1節参照）の点から独立学院の特質を確保した。つまり、2008年4月1日に『方法』を公布する前の同年2月29日に、北京で開催された「全国独立学院工作会議」で、当時の教育部部長である周済は、「独立学院の主な目標は機関数の増加と教育規模の拡大ではなく、既存の規模を保持し、管理・運営を規範化し、教育の質を高めることである」と指摘している（教育部、2008b）。更に、周済は、『方法』の中核とは独立学院の「優・独・民」という3つの特色の確保であることを強調した。

以上、2008年の『方法』の内容から見れば、独立学院の定義やその制度の設置形態・特質が2003年の政策より具体化されたと考えられる。言い換えれば、「優・独・民」の3つの特質を備える機関のみが、政策上で明記される「独立学院」として認定されるということになる。このような制度上の特質は他の民営高等教育機関では保持しておらず、独立学院のみが持っている特質であろう。

(3) 自立化の第3のステップ：独立学院の持続に多様な選択肢を与えること

更に、自立化の第3のステップとして、『方法』の「附則」で、中央政府は独立学院という制度の存続と将来像に対し、多様な選択肢を与え、そして5年間の準備期間を設定した。つまり、『方法』の中で、教育部から公表された『方法』の実施説明によれば、2013年までに、独立学院は以下のような3つの選択肢の中から、1つを選ばなければならない。即ち、①『方法』での設置基準を満たす場合、教育部の認可を得て「優・独・民」の特質を備えた独立学院として存続する。②普通本科高等学校の設置基準を満たす場合、民営大学に転換する。③前の2つの選択をどちらも選ばない場合、教育活動を継続できるだが、『方法』の要求に応じ、教育の質を確保できる前提で教育部の認可を得るか、民営大学に転換するかという審査段階に進むことである。更に、③の選択肢を細分化すると、2009年に公布された「省級独立学院の5年転換期の実施方案に関する通知」（以下：教発庁「2009」15号）では、「①か②になるまで、転換の準備を行うこと」、「廃止あるいは合併もしくは母体大学に移管すること」、「設置基準に従い、新設すること」という3つの方向に誘導している（教育部、2009）。また、いずれの選択肢を取るかにかかわらず、「親子関係」による学位授与などの不公平問題を解決することを中央政府は目指した。例えば、独立学院の進学者が母体大学である銘柄大学の

「学位記」を得るといった学位優遇を2008年の入学者から取り消す『方法』の第52条によって、不公平な親子関係の解消を試みた。このように、『方法』の中には、独立学院という制度を廃止する等の文言は一切見当たらない。それに反して、独立学院の存続に関わる自立化に対し、中央政府が多様な選択肢を与え、政策誘導を行なっていることが分かる。

以上の3つのステップから、中央政府は設置条件・教育の質などの面から独立学院が大学としての必要条件を満たすように、制度面・経営面においてその独自性を確保することを目指した。そして、独立学院の自立化に関する多様な選択肢から見れば、従来議論されてきた民営大学に転換する形のみならず、「優・独・民」の特質を備える独立学院になる形も含まれていた。このように、中央政府は独立学院が今後、どのような形で持続していくのかについて、未だ傍観していると言える。更に、2015年10月に、廈門で開催された全国民営高等教育会議で、教育部処長（日本の課長相当）である曹志芳から、『方法』の公布は独立学院を廃止しようとする意図ではないという指摘もあった（李ほか、2016）。従って、一方的に独立学院制度の持続不可能性を断言することは早計であろう。そして、2の（1）で考察した中央政府に期待される独立学院の「応用型人材」の育成機能と、2の（2）で考察した制度上のそのオリジナル性を加えると、独立学院は中国高等教育システムにおいて存在意義がないとはいえないだろう。一方、この2つの政策を講じた中央政府は方向性の誘導のみに留まっており、地方政府にまで通用するより詳細な指導が欠如していると指摘されている（羅・李、2011）。例えば、上述の独立学院の自立化に関わる政策の中で、大学資産を関係者から独立学院の学校法人に移転する際に、移転の税金の有無及び徴収率において、税務局、国土局等の地方政府の機関に適用させる明確な対策が記されていない。

3. 自立化政策の誘導に対する独立学院の動きと現状

第2節では、独立学院の持続に対し、中央政府の政策誘導に基づく多様な選択肢があることを示した。では政策誘導に対し、独立学院の現状はどのようになっているのだろうか。表1は、自立化の政策誘導の本格的な実施以後の独立学院に関する動きを記している。

表1 自立化政策に対する独立学院の動きと現状

独立学院の動き	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	合計
①独立学院として継続する数（但し、独立学院の内どの程度、「優・独・民」の特質を備えたのか、現在の公開資料から未だ判断し難い。）	322	322	323	309	303	292	283	275	266	265	260	260
②民営大学に転換する数	4 (4)	1 (5)	0 (5)	14 (19)	6 (25)	11 (36)	8 (44)	8 (52)	9 (61)	0 (61)	3 (64)	64
③廃止の数	1 (1)			2 (2)								
④合弁の数						2 (1)						
⑤母体大学に移管する数												
⑥地方政府のサポートで公立大学に転換する数											2 (2)	2
⑦設置基準に従い、新設する数		2 (2)	1 (3)									

出典：「2006」17号；「2008」方法；「2009」15号；教育部統計データ（2008-2017）；闕（2016）をもとに筆者作成注：（ ）の数字は通算の累計数である

具体的に言うと、2008年から2018年までの10年間で、独立学院の持続について、民営大学（64校）、公立大学（2校）、廃止（3校）、合併（2校）、新設（3校）といった多様な動きと変化が見られた。それに対し、2018年時点の統計から見れば、まだ260校が従来のように曖昧なままで運営されている。つまり、それらの260校は、どの程度、「優・独・民」の特質を備えたのか、現在の公開資料からは判断し難い。一方、前述の問題意識で挙げられた肖ほか（2016）の研究によれば、おそらく「優・独・民」の特質を備えていない独立学院が過半数であると推測できる。ゆえに、独立学院の動きから見れば、「優・独・民」の独立学院になる、民営大学に転換する、公立大学に転換する、というケースはいずれも少なく、過半数以上の独立学院が現状のままで運営されている。それらの独立学院は各ステークホルダーの動きに応じながら、今後の方向性を決めるのではなかろうか。このような現象こそ、「自立難」と呼ばれるのが適切だと思われる。それは現実と政策誘導の間に乖離があることを間接的に反映しているからである。乖離の要因は、前述の先行研究で指摘された表面上の原因以外に、おそらく上述の第2節で推測した方向性の指導のみに留まった政策は、機関レベルにおける独立学院の現状に対応しづらいのではないのか。このように、独立学院制度の特質という視点を念頭に置いて考察する必要がある。続いて、第4節では、独立学院の特質を考察することを通じ、乖離の要因を検討する。

4. 機関レベルから見た独立学院制度の複雑性

上述の『方法』に基づいて、独立学院の定義及びその民営高等教育機関という属性が明記されたが、機関レベルから見ると、依然として「半公半民」の性格が見られる。このように、独立学院が国立（公立）大学であるか、あるいは民営大学であるか、この問題は社会的によく議論されている。このような「半公半民」の機関を解明するアプローチを考える際に、「Public-Private Partnership」（以下：PPPモデル）というモデルの特徴と独立学院の特徴が極めて類似しているため、制度レベルにおける独立学院を理解する場合、PPPモデルから示唆を得ることができよう。PPPモデルは、公共の事業を官、民、市民が連携して行うことの総称である（根本，2011）。PPPモデルを日本語で訳すと公民連携、あるいは公設民営である。また、世界の代表的なPPPモデルの研究機関であるNational Council for PPPとUnited Nations Economic Commission for Europeの定義から見れば、PPPモデルの特徴は、①公共部分（中央・地方）と民間部門の連携活動/契約関係、②スキルと資源・資産の活用、③リスク・収益の分担、④対象が公共施設・サービスであること、⑤長期の行為という5つのキーワードで表現できる（根本，2011）。そこで、李（2013）と闕（2017）の分類を踏まえ、PPPモデルの5つの特徴に基づき、機関レベルにおける独立学院は以下の5つのパターンに分けられる（表2）。このように、機関レベルから「独立学院」制度の複雑性を説明する。

(1) パターンA「母体大学主導型」：国立大学申請・無形・有形資源+民間資本

このパターンの独立学院は、国立大学と民間機関によって組み合わされたPPPを持っている。パターンAに関わる資源（人・物・金）の投入と、リスク・収益・責任の分担は表2に示した通り

表2 機関レベルにおける独立学院の分類

パターン	事例	学生数	特徴①		特徴②	特徴③			特徴④	
			設置主体：設置時点の状況			リスク	収益			責任体制
			主体属性	主体実質			管理費/学費	純収益支配権		
A 母体大学 主導型	江西農業大学 南昌商学院 (江西省)	約8000 人	国立大学	江西農業大学	無形資産	社会評価リスク	65%	教育・管理	2001年 ～	
			民間資本	江西亨通不動産開発 会社	資金投入	経営リスク	35%	財務監督		
B 相対的独 立・公益型	南京理工大学 泰州科技学院 (南京)	約 10000 人	国立大学	南京理工大学	無形資産	社会評価リスク	12%	教育・管理	2004年 ～	
			国有資本	泰州高教园区建設發展 会社	資金投入	経営リスク	28%	財務監督		
C 公益志向 型	浙江大学城市 学院 (浙江省)	約 13000 人	国立大学	浙江大学	無形資産	社会評価リスク	なし	教育・管理	1999年 ～	
			地方政府	杭州政府	6000万元		社会効果	財務監督		
			国有資本	浙江電信会社	5000万元	経営リスク	なし	財務監督		
D 収益志向 投資型	北京航天航空 大学北海学院 (広西)	約 10000 人	国立大学	北京航天航空大学	無形資産	社会評価リスク	30%	教育・管理	2005年 ～	
			地方政府	北海市政府	土地		社会効果	財務監督		
			個人/民 間資本	個人会社	資金投入	経営リスク	70%	財務監督		
E 母体大学 附属型	廈門大学嘉庚 学院 (福建省)	約 19000 人	国立大学	廈門大学	無形・有形 資産	社会評価リスク	なし	教育・経営 債務管理	2003年 ～	
			附属非営 利組織	廈門大学嘉庚教育集団	銀行ロソ	経営リスク	なし	0		なし

出典：李ほか（2013）；闕（2017）；各事例大学のホームページの公開資料をもとに筆者作成

注：全ての独立学院からの教育サービスは「準」公共財の特質を有するため、特徴④は共通点として表で省略

である。例えば、国立大学の江西農業大学が江西亨通不動産開発会社と合意し、2001年に江西農業大学南昌商学院を設置した。その合意の中身について、母体大学である江西農業大学は、ブランド効果や4,000万元相当の価値を有するキャンパス及び、その他の付属設備の三者を提供し、独立学院の収益の65%を得ている。そして、母体大学は、一部の教員を派遣し、南昌商学院の教育と管理の責任を担っている。それに対し、江西亨通不動産開発会社が1.2億元を投資し、35%の収益を得ている。この収益の比率から見れば、独立学院と母体大学の関係は、投資側より強いと推測できる。更に、投資側との連携関係の期間を35年に設定し、関係終了後、全ての資産が母体大学である江西農業大学に移行する（李ほか、2013）。このように、パターンAの独立学院においては、設置主体に関わる投資・収益の割合と資産の帰属等を明確に規定し、将来に生じうる経済等の紛争を回避している（闕、2017）。従って、本稿ではパターンAの独立学院を「母体大学主導型」と名付ける。

(2) パターンB「相対的独立・公益型」：国立大学申請・無形資産+国有企業資本

パターンAの独立学院とは異なり、パターンBの独立学院は国立大学（無形資産投入のみ）と地方政府委託国有企業（資金投入）によって設置された「相対的独立・公益型」と言えよう。例えば、南京理工大学泰州科技学院の事例（闕、2017）では、南京理工大学は独立学院の設置を申請する際、ブランド効果といった無形資産の投入によって、泰州科技学院の学費収入から12%の収益を得る。その代わりに、泰州科技学院の教育と大学管理の責任を担わなければならない。一方、地方政府の委託企業である国有企業が泰州科技学院の運営に必要な資金を提供し、その学費収入から28%の収益を得る。その収益の比率から見れば、泰州科技学院と母体大学の関係は、「母体大学主導型」独立学院より弱く、相対的に独立していると言える。また、国有企業である投資側は地方政府にも関わっているため、営利目的以上に、独立学院を設置することを通じ、教育・経済などの面で生じる社会効果を重視しており、一部、公益性が見られる。このように、パターンBの独立学院の自立化問題に影響する要因は地方政府の態度に規定される可能性が高いと考えられる。

(3) パターンC「公益志向型」：国立大学申請・無形資産＋地方政府支持＋国有企業資本投資

パターンCに属する独立学院は、国立大学、地方政府、国有企業の三者によって組み合わせられたものである。その設置主体から見れば、パターンBとパターンCの独立学院は類似しているが、その収益の分担構造が異なる。後者の設置主体は、独立学院の設置によって得る収益よりも、高等教育機会の提供及び、地方経済の向上に貢献することを目指している。このようなパターンCの独立学院の特徴から「公益志向型」と名付ける。例えば、1999年に誕生した浙江大學城市学院の場合、その設置主体は浙江大學（ブランド効果、教員などの無形資産）、地方政府（土地）、国有企業である浙江電信グループ会社の三者によって構成される。独立学院の設置によってリスクを負う可能性があるが、金銭上の収益について、調査時点では三者とも要求していない（李ほか、2013）。このように、パターンCの独立学院は、地方政府からの重視及び、国有企業からの資金の確保に加え、質も母体大學が担保するため、他のパターンより持続性が高いだろう。

(4) パターンD「収益志向投資型」：国立大学申請・無形資産投入＋地方政府＋個人資本投資

パターンDに属する独立学院はその特徴から、「収益志向投資型」だと言える。要するに、パターンDの場合、国内外の個人資本を主要資金調達手段とする投資側との関係がやや強くと見られる。また、投資側の目的は独立学院の設置による営利目的の傾向が他のパターンより強く見られる。例えば、表2に示したように、2005年に設置された北京航空航天大学北海学院の場合、母体大學である北京航空航天大学は無形資産のみ投入し、収益の30%を得る。それに対し、中国国内の個人投資家が独立学院の設置に必要な資金を提供しており、収益の70%を得る。また、国立大學が、華僑の企業と合意し、設置した独立学院もある。事例として、広東海洋大學寸金学院及び、重慶師範大學涉外商貿学院、福建師範大學閩南科技学院などがある。このように、設置主体における収益の割合から、このパターンの独立学院を「収益志向投資型」とする。「収益志向投資型」の独立学院においては、個人投資家が主導権を握っているため、大學の教育・管理に干渉する可能性が高いと推測される。そして、北海学院は南部の広西に位置するが、母体大學は北京にある。そのため、母体大學による教育・管理の機能は相対的に弱くなるだろう。このように、かりに投資側の方が、独立学院の設置によって一方的に経済利益を追求すれば、不正募集、質の低下といった問題が生じうる。

(5) パターンE「母体大學附属型」：国立大學申請・無形・有形資産＋附属非営利組織

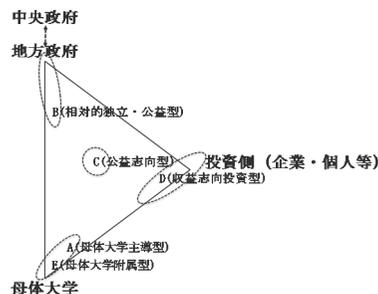
パターンEの独立学院の設置主体は、実際には、国立大學のみである。つまり、母体大學は独立学院設置の申請側であると同時に、投資側ともなる。独立学院の設置によって得る利益を独占する一方、それに関わる経営リスク、社会リスクも母体大學が負わなければならない。このタイプの独立学院と母体大學の関係は非常に緊密であるため、「母体大學付属型」と名付ける。このような特徴の独立学院は、江蘇省、福建省、湖南省で一定の割合を占めている。例えば、江蘇省における25校の独立学院のうち、南京大學金陵学院などの10校はこのモデルを採用している（闕、2017）。具体的には、表2に示したように、廈門大學嘉庚学院は2003年に、廈門大學と廈門大學嘉庚教育集團の両者によって設置された大學である。しかしながら、実際には、後者は廈門大學の元で運営さ

れる付属教育基金協会によって設置された新たな非営利組織である。また、その特徴として、母体大学に付属している独立学院であるため、キャンパス、図書館などの共有ができると同時に、一部の教員も母体大学から派遣されている。更に、カリキュラムと専攻の設置も母体大学の監督の下で認可される形になっている。このような附属関係のゆえに、ブランド効果などのような無形・有形資源を利用できるほか、教育の質も母体大学によって担保されうる。そのため、「母体大学附属型」独立学院は学生にとって魅力的な選択肢であると言われる。このように、独立学院と母体大学の双方に利益があることから、現時点で両者ともこの付属関係を断ち切るつもりはないと考えられる。

以上、前述の PPP モデルの特徴に基づき、機関レベルから独立学院のメカニズムと特徴を解明した。また、独立学院は政策概念上の単一性に対し、「設置主体」、「投入資源」、「収益の分配」という3つの方面の差異によって機関レベルにおいて多様な特徴が見られた。特に、その多様性による利益の分配率に基づき、独立学院の特徴を「母体大学主導型」、「母体大学附属型」、「相対的独立・公益型」、「公益志向型」、「収益志向投資型」という5つのパターンにまとめられる。また、パターンによって独立学院と母体大学、投資側、地方政府の関係の強弱が異なると推測される。このように、影響を与える各関係者の規定力の差異によって、独立学院の管理・運営・教育及び自立化に対する対応の態度と影響力も異なるだろう。その結果として、方向性の誘導のみに留まった自立化政策は機関レベルにおいて多様な特質を持つ独立学院に適用しづらいため、自立化が順調に進まないのである。それは、政策と現状の間に乖離が生じている根本的な要因となりうると考えられる。

5. 「三角形モデル」による独立学院の動向

続いて、母体大学、地方政府、投資側という三者の関係性の強弱によって、今後の独立学院の動き及び、その自立化の実現に対し、いかなる影響があるのかを考察してみる。大学と各ステークホルダーの関係を論じる際に、Clark (1983) の「調整の三角形」が理論的枠組を提示する。Clark は「国家権威」・「大学寡頭制」・「市場」という3つの要素によって構成された「調整の三角形」を提出し、その3つの要素の配合によって、各国の高等教育システムの特質が決定されるとしている。そこで、Clark の「調整の三角形」に基づき、第4節の考察を踏まえ、母体大学、地方政府、投資側という関係者からなる独立学院の自立化を規定する「三角形モデル」(図1)を構築する。



出典：Clark (1983) の「調整の三角形」理論をもとに筆者作成

図1 政府・母体大学・投資側3つの力が独立学院の自立化を規定する「三角形モデル」

このように、第4節で考察した独立学院の設置によって各関係者が得る利益の分配率に基づき、図1に示すように、5つのパターンの独立学院をこの三角形の内側に配置できうる。更に、三角形において独立学院の位置が3つの規定力との遠近によって、5つのパターンを以下のように、4つのグループに分けることができる。以下、各グループによって生じる可能性のある動きと今後の方向性を予測してみる。

(1) グループ①『地方政府規定型』：B

図1に示すように、パターンBである独立学院（相対的独立・公益型）は『地方政府規定型』に包括される。つまり、B型の独立学院の自立化を促進する力は地方政府にある。一方、地方政府の態度（積極—消極）によって、このグループの独立学院の自立化に対し、両極化の結果が生じうる。積極的な態度を持つ地方政府が様々な政策的優遇により、当該地域に位置する独立学院の自立化の実現を推進する可能性と共に、消極的な態度を持つ地方政府が、地方にまで適用される政策がないことから、独立学院の自立化を放置することもありうる。このように、中央政府との間に齟齬がないように、各地の経済発展の状況を考慮し、再度自立化政策の内容に対する調整、補完を検討する余地がある。

(2) グループ②『母体大学規定型』：A・E

また、図1によれば、A型とE型の独立学院は『母体大学規定型』グループに包括されると見られる。即ち、「三角形モデル」において、他の二者より、母体大学がこのグループの独立学院の動きに強い規定力を持っていると推測される。ゆえに、これらの独立学院の自立化には、母体大学からの協力と推進が極めて重要である。しかし、一旦独立学院を自立させると、親子関係による従来利益を得られないため、母体大学は現状のまま運営させる可能性が高いと考えられる。それが、このグループの独立学院の自立化を阻む原因の一つである。従って、「優・独・民」の独立学院を構築するために、いかに完全な自主権を確保しながら、「優」をサポートする母体大学との間で、利益の均衡を図るかが極めて重要である。ゆえに、いかに母体大学と新しい連携関係を構築するのかが、独立学院の今後の課題として考える必要がある。

(3) グループ③『投資側主導型』：D

図1に示したように、D型の独立学院は、その他のパターンより投資側との距離が最も近いと見られる。そのため、グループ③の独立学院の動きは、投資側によって規定されると考えられる。この点から、このグループの独立学院は民営大学に転換する可能性が他の3つのグループより高い。なぜならば、第4節の考察から、D型の独立学院においては、投資側がその教育・運営等の面で強い主導権を持つからである。ゆえに、かりに投資側が一方的に経済利益を追求すると、質の低下が生じるであろう。結局、独立学院の質低下の問題は、母体大学である国立大学にもマイナスの社会評価をもたらす。このように、投資側と母体大学の間が生じる矛盾により、従来の「親子関係」が断ち切れ、一般の民営大学に転換する可能性が高いと考えられる。

(4) グループ④『公益規定型』：C

図1に示したように、C型（公益型）の独立学院は他の3つのグループとは異なる。このグループの独立学院は「三角形モデル」において地方政府、母体大学、投資側三者の距離がほぼ均等である。また、前節で考察したように、三者が独立学院を通じて金銭上の利益を求めないため、C型の独立学院の自立化に対する態度は中立であるだろう。つまり、規定より、むしろ独立学院を主導者として該当地域の教育、経済に関わる社会効果の発生をサポートする姿勢が見られる。このように、このグループの独立学院自体は、他のグループより独立した自治権があると推測される。ゆえに、「優・独・民」の独立学院になる可能性は他のグループより高いと言える。例えば、浙江大学城市学院と浙江大学城寧波学院の事例が参考になる。一方、2018年6月に、公立大学に転換した城市学院と寧波学院は「民」の特質を失っているため、「優・独・民」の独立学院と言えるのかという問題がある。

以上、「三角形モデル」に基づき、地方政府、母体大学、投資側の三者による自立化を規定するそれぞれの影響力を推測した。これも独立学院が自立できない外部要因となるだろう。そして、その上で、多様性のある独立学院に関する可能な動きを予測した。それは、独立学院の存続及び自立化の政策意図の実現に対し、参考になりうるアプローチの提供と評価できるのではなかろうか。

6. 結論と今後の課題

考察の結果は、以下の3点から説明できる。

第1に、中央政府が2003年と2008年の政策、特に『方法』を通じ、高等教育システムにおける独立学院の位置付けとその法律上の位置を認めた上で、独立学院を規範化・自立化させようとする政策意図を読み取れる。これは、中央政府が既存の完全な「公」の性格を持つ国立大学制度と完全な「私」の性格を持つ民営大学の他、もう一つの Public-Private Partnership の構想を描いており、その構想のもとで、高等教育制度を柔軟に運用する独立学院制度を立案した可能性があるのではなかろうか。ゆえに、自立化という出発点と目的によって、中央政府の政策誘導は有意義であると評価できるだろう。一方、従来の先行研究では、「自立化」イコール「民営大学に転換すること、あるいは独立学院を廃止すること」といった政策の解釈が多いが、それはおそらく政策に対する理解の不十分さに起因している。従って、本稿の成果の一つは、先行研究による独立学院の「廃止論」に対し、確実な政策誘導に基づき、もう一つの参考になりうる観点を提供している点にある。

第2に、自立化問題の発生は、政策の限界と独立学院制度の複雑性と関連している。即ち、2008年の自立化誘導から10年が経ったが、「優・独・民」の独立学院ではないまま運営されている機関が依然として多い。その要因は、方向性の誘導のみを行なっている『方法』が機関レベルから見た多様な特質及び、各関係者との関係の複雑性を持つ独立学院に適用しづらいからであると考察した。つまり、自立化政策が方向性の指導のみにとどまっており、実施プロセスにおいて目標と手段の間で齟齬が生じていると言えよう。それは自立化政策の限界となりうる。

第3に、独立学院の制度上の多様性及び、各関係者との複雑な関係を踏まえ、Clark (1983) の理論に基づき、独立学院の自立化を規定しうる「三角形モデル」を構築した。この「三角形モデル」

において地方政府、母体大学、投資側の三者からそれぞれのグループへの影響力を考察することで、グループ別に独立学院の異なる将来像が予測できうる。つまり、4つのグループの中で、「投資側主導型」は、独立学院のまま存続する可能性が低く、今後民営大学に転換する可能性が高いと推測される。それに対して、「地方政府規定型」、「母体大学規定型」、「公益規定型」の独立学院は、「優・独・民」の独立学院に転換する可能性が高いと思われる。一方、いずれの選択肢を選ぶのかを自立的な大学にさせるため、単に中央政府からの政策誘導のみならず、地方政府、母体大学、投資側の三者からの協力と権力の分散が極めて重要であると考えられる。

以上、自立化政策の意義と限界を踏まえ、政策上のインプリケーションとして、まず、中央政府と地方政府の間での齟齬を回避するため、中央政府は自立化政策の限界を考慮し、地方政府にまで通用する詳細な対策を提示すべきであると考えられる。また、独立学院の教育の公益性を考慮し、独立学院の設置によって一方的に経済的利益（営利目的）を追求しうる投資側（民間企業など）の行為を規制するため、合理的な報酬、適切な評価・監督制度に関わるより明確な政策の策定も必要であるだろう。更に、自立化に対して、独立学院の制度上の多様性及び、各関係者と複雑な関係を有することを考慮し、より長い転換期を設定し、長期的な計画とする必要があると思われる。

一方、本稿の考察した独立学院に関する分類は、あくまでも公開された既存の政策条例、大学資料、先行研究に基づき検討したものであるため、上述の5つのパターン以外に、他の類型があるかどうかについて、検討の余地がありうる。また、独立学院の存続と自立化を考える際に、本稿で提起した「三角形モデル」において、政府・母体大学・投資側三者の外発的力による影響以外に、独立学院自体の内発的力（競争力、教育の特色）からの影響も無視できないだろう。教育上の特質の構築について、市川（2010）によれば、教育上の特質には「より多い教育」（more education）と「より良い教育」（better education）がある。更に、「より良い教育」は「異なる教育」（different education）と「差をつける教育」（separate education）に分けられる。しかし、この観点によれば、「優・独・民」という唯一の特質、及び「応用型人材」の育成という固有の教育目標は、どの程度、教育上の特色が形成できるのか、未だ不明である。ゆえに、本研究の限界と成果を踏まえ、独立学院の存続に関わる内外環境の変化を確認しながら、以上のアプローチに基づき、教育上の特質は形成されているのか、また、その効果が自立化の実現にいかなる影響を与えるのかを今後の課題として検討したい。

【注】

- 1) 独立学院（Independent College）とは、国・公立大学（母体大学）に附属し、新たなモデルとして試験的に設置された民営大学の一つである。独立学院が母体大学の資源を共有できるといふ公的セクターの性格を持っている。一方、財源や経営の方面で私的セクターの性格と類似し、公的財源に依存せずに学生の授業料によって運営される（潘，2018）。一般的には、〇〇大学 〇〇学院などと名付けられる。例としては、吉林大学珠海学院、厦門大学嘉庚学院などがある。

【参考文献】

- 相惠蓮・許向陽 (2017) 「独立学院為何難独立」 財經19期 (<http://www.fx361.com/page/2017/0824/2183536.shtml>) <2018/5/21アクセス>。
- 市川昭午 (2010) 『教育政策研究五十年—体験的研究入門』 日本図書センター。
- 根本祐二 (2011) 「PPP 研究の枠組みについての考察 (1)」 東洋大学 PPP 研究センター紀要 (1), 19-28頁。
- 闕明坤 (2016) 「我国独立学院に関する転換現状の分析及び対策研究」 『教育研究』 (3), 64-71頁。
- 闕明坤 (2017) 「混合所有制視角からみた独立学院体制の創新研究」 『復旦教育論壇』 (3), 46-52頁。
- 肖慶順・薄曇・楊廷・李捷 (2016) 「我国独立学院章程建設：現状と問題及び対策—全国独立学院アンケート調査に基づく分析」 『教育与教学研究』 第30集第9期, 22-27頁。
- 徐軍偉 (2018) 「独立学院における転設と移転という二つの種類の発展モデルに関する比較研究」 『高等教育』 48-52頁。
- 中国教育部 (2003) 『普通高等教育機関が新たなメカニズムとモデルによって設置した独立学院の管理の規範と強化に関する若干意見』 (教発「2003」8号)。
- 中国教育部 (2006) 『教育部「十一五」期間普通高等学校設置工作的意見』 (教発庁「2006」17号)。
- 中国教育部 (2008a) 「独立学院の健康発展に促進する」 会議資料 (http://www.gov.cn/gzdt/2008-02/29/content_906126.htm) <2018/07/11アクセス>。
- 中国教育部 (2008b) 『「独立学院の設置と管理方法」に関する説明工作』。
- 中国教育部 (2008c) 『独立学院の設置と管理方法』 (教育部第26号令)。
- 中国教育部 (2009) 『省級独立学院の5年転換期の実施方案に関する通知』 (教発庁「2009」15号)。
- 中国教育部 『中国教育統計データ』 (2008-2017) (http://www.moe.gov.cn/s78/A03/moe_560/jytjsj_2016/) <2018/8/23アクセス>。
- 費堅 (2008) 「当前独立学院「独立」の困境研究」 『高教探索』 第1期, 99-103頁。
- 潘秋静 (2018) 「中国独立学院の存在意義に関する実証研究—その質保証と差別化を中心に—」 『比較教育学研究』 (57), 133-156頁。
- 鮑威 (2016) 「民営高等教育と「独立学院」の新たな展開」 黄福涛・李敏編 『中国における高等教育の変貌と動向—2005年以降の動きを中心に—』 広島大学高等教育研究叢書132, 33-44頁。
- 羅昆・李道先 (2011) 「独立学院の転換政策に関わる利益変化とそのガバナンス」 『現代教育管理』 (4) 58-60頁。
- 李延保・李小梅・屈瓊斐編 (2013) 『中国独立学院調査報告』 中山大学出版社。
- 李劍平 (2014) 「独立学院難独立」 中国青年報01版 (http://zqb.cyol.com/html/2014-04/14/nw.D110000zqnb_20140414_6-01.htm) <2018/8/21アクセス>。
- 李振国ほか (2016) 「我が国独立学院未来発展の道に関する思考」 『教育現代化』 (37), 110-115頁。
- Clark, B. R. (1983) *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-national Perspective*, Berkeley: University California Press.

Understanding the Changing Circumstances of Chinese Independent Colleges under the Influence of Policies Promoting their Development: Focus on the Diversity of Institutions

QiuJing PAN*

This paper seeks to understand the changing situation of independent colleges in China, under the influence of policies designed to promote their development. The findings can be summarized as follows.

First, based on the review of the two most important policies in this field, published in 2003 and 2008, it was found that from the perspective of the central government, when promoting independent colleges, it is important that they are not only seen as a general private university, but can function as a fully independent university within the independent colleges system. However, it seems that the central government is still looking at how these independent colleges will be sustained in the future.

Looking at the changes of the past 10 years, the effects of the development of independent colleges are unclear. However, it can be said that there is a gap between policy intentions and the current situation, indicating the limitations of recent policy. The reason for this appears to be that the mechanisms of the policy are too rigid to be applied to the diverse types of independent colleges, which can be classified in five patterns according to differential relationship between the three main stakeholders (local government, parent university, investment side): "parent university driven type," "parent university attached type," "relatively independent-public benefit type," "public benefit type," and "revenue-oriented investment type".

Above all, the paper tried to construct a triangle model that can describe the relationship between three main stakeholders that influence the efficacy of policy regulation in any single case, based on the theory of The Triangle of Co-ordination by Clark (1983). Based on the distribution of profit to the three main stakeholders, the five patterns can be classified in four groups as follows: "investor-led initiatives group," "local government regulation group," "parent university regulation group," and "public interest rule group". After examining the influence of the three main stakeholders in each group, it is possible to predict their development trajectories. For example, it is likely that "investor-led initiatives" will seek to transfer to a general private university, and the other three groups may develop into full independent colleges in the future.

However, regardless of the pattern of the independent colleges considered, to achieve full autonomy requires not only supportive policies from the central government, but also the cooperation of the three main stakeholders. Finally, promoting independent colleges' competitiveness through quality assurance and differentiation remains an important and necessary lever that warrants further consideration.

* Doctoral Student, Graduate School of Education, Hiroshima University