

セッション1：カントリーレポート

中国

北京大学 中国教育財政科学研究所 副所長・副研究員

魏建国

※ 図表はp. 38～に掲載



皆さん、こんにちは。本日お話しさせていただけることを非常に光栄に思います。

最初に、私に参加するようにと勧めてくださった小林先生に御礼申し上げたいと思います。これは、私にとって大きなチャンスだと思っています。中国での学生支援について、このように皆様にお話しできることは、非常にいいチャンスであると思っています。

私は、北京大学の教育財政科学研究所で働いています。この研究所は主に教育財政に関する研究を行う機関で、政府の財務部、教育部及び北京大学が共同で設置しているものです。

本日のプレゼンテーションは四つの部分で構成されています。最初に中国の高等教育の基本的な状況を説明し、次に中国における学生への経済支援についてお話しします。その後、中国における学資ローンの枠組みをご紹介します。高等教育機関ベースと出身地（生源地）ベースという二つの枠組みがあります。最後に、高等教育の費用と経済支援に関する情報提供に関してお話しします。

1. 中国の高等教育の状況

それでは、中国の高等教育の基本的な事実関係についてお話しします。中国は、過去15年間を通じて、高等教育への進学率の伸びにおいて大きな成功を収めました。まず1999年の進学率の拡大があります。それ以前は、中国での高等教育進学率は非常に低いもので、1991年では3.5%に過ぎませんでした。1999年以降非常に勢いで進学率は伸び、2002年には15%に達しています。これが高等教育の基礎的な数値のベンチマークとなりました。そして、2013年には34.5%となりました。さらに中国における教育改革及び成長の中

魏建国 Wei Jianguo

北京大学 中国教育財政科学研究所 副所長・副研究員
(Associate Researcher, Deputy Director, China Institute for Educational Finance Research, Peking University)

学位：学士 北京大学（法学）1997年

博士 北京大学（財政・税法）2006年

職歴：1997年8月－2000年8月 甘肅行政学院 助教

2006年4月－2008年3月 北京大学中国教育財政科学研究所
ポストドクター

2008年4月－現在 北京大学中国教育財政科学研究所

2010年9月－2011年9月 スタンフォード大学教育学研究科
客員研究員

長期計画に沿って、2020年には進学率は40%に達する見込みです。【図1】

高等教育機関の数に関して言えば、1980～1990年代にかけてはあまり変化が無いのですが、1999年に起きた「大拡張（grand expansion）」を契機として、その数は増加しました。現在、中国には2,400以上の高等教育機関が存在しています。その大半は公立の機関であり、全体の70%を占めています。この公的セクターには、中央政府による機関と地方政府による機関の二種類があります。【図2】

量的には、地方政府による機関のほうが中央政府による機関の数をはるかに上回っていますが、他方で、質の観点からは、中央政府による教育機関のほうが優位に立っています。

ここで少し、中国におけるエリート高等教育機関について少しお話ししましょう。1990年代に、中国政府は高等教育に関する二つの重要なプロジェクトを起しました。これは「211プロジェクト」及び「985プロジェクト」と言われる、世界クラスの大学を創設することを狙いとしたプロジェクトです。これらのプロジェクトに参加する大学は、政府からより多くの財政支援を受けられるということになりました。「211プロジェクト」に参加する大学は112校、「985プロジェクト」に参加する大学は39校あります。これらのエリート機関は全て公立であること、また、この二つのプロジェクトがこれまでの改革をもたらしてきたということが重要な点です。

高等教育機関の数と同様、1980年代から1990年代にかけて、毎年の入学者数にもほとんど変化はありませんでした。1999年の大拡張を機に、毎年の入学者数も急速に増加したのです。1998年には、大学に新規に入学したのは100万人に過ぎませんでした。しかし2012年には、これが700万人にまで増えています。注目すべきことは、学生たちの多くは、地方の高等教育機関への入学者であるということです。また一方で、私立の高等教育機関への入学者が全体の2割を占めており、中央の公立機関への入学者は7%に過ぎません。【図3】

4年制大学への入学者と3年制大学への入学者を比較すると、2009年以降、4年制大学への入学者のほうが多くなっていることが分かります。2012年には、全体の55%が4年制大学への入学者でした。【図4】

それでは、高等教育の費用負担はどうなっているで

しょうか。中国の高等教育機関の費用負担の構成については、1995年には公的負担が80%を占めていたのですが、2005年には40%にまで減っています。しかしその後、公的負担の割合が少しずつ増えて、2010年には私的負担を上回りました。2011年には、公的負担が約60%を占めています。全体の費用の26%を授業料が賄う形になっています。また、1994年以降、寄附による負担が非常に少ないということが特徴です。【図5】

以上が、中国の高等教育の現状です。

2. 中国における学生支援の仕組み

次に、学生への経済支援の仕組みについてお話しします。

学生への経済支援の仕組みの発展の歴史を、四つの段階に即して見ていきましょう。

第一段階は1999年の大拡張以前の段階です。20世紀の終わりに、中国は費用負担政策を徐々に導入し始めました。もともと中国では、高等教育は無償だったのですが、二種類の授業料政策が1980年代～1990年代に導入され、1997年には全ての学生が授業料を支払うようになったのです。

この間、中国政府は、学生への経済支援策を開始しました。1987年には無利子のローンを創設し、1993年には経済的な困難のある学生への援助、1994年にはワーク・スタディ制度、そして1995年には授業料減免制度を導入しました。

第二段階は、1999年から2003年に至る時期で、これは「大拡張」によって中国における経済支援の仕組みが大きく発展した時期です。

まず、政府による学資ローンが導入されました。最初に、先導的に8つの都市の中央高等教育機関において、中国工商银行（ICBC）を介しての政府学資ローンが導入されました。このローン制度では、中央政府が非常に低い利子を支払うことで補助を行うのですが、この先導的試みはその後全国に広がり、中国工商银行（ICBC）と提携する他の銀行を巻き込んで、政府による学資ローンを提供するようになりました。

次に、「グリーン・チャンネル」と呼ばれる支援策です。これは中国における非常にユニークな制度だと言えるでしょう。これは、低所得層の若者が入学資格を得た場合には、問題なく大学に入学できるようにすることを目的とするもので、2000年に、教育部と財務

部が連携して、高等教育機関に対して、入学資格を得た低所得層の学生が授業料を払わずに入学できるように支援することを義務付けました。この「グリーン・チャンネル」と言われる政策の下では、大学は学生の家計状況を確認した上で、必要となる適切な経済支援を提供しなければなりません。

第三段階は2004年から2006年に至る時期です。2003年に、政府学資ローンは大きな試練を経験します。ほとんどの商業銀行が、少額のローンを貸し出すためにあまりにも大きなサービスコストがかかること、また高い維持コストに対する比較的高いデフォルトリスク、このようなことを理由に、学資ローンの提供をためらうようになったのです。

このことを踏まえて、政府の教育部や財務部その他すべての金融機関が2004年に新たな政策を定めました。その重要な方策の大きな部分を占めるのが、リスク補償のための基金の創設、そして返済期間の4年間から6年間への延長です。

このほか、2005年には中国政府は奨学金制度の改革を行いました。新たなプログラムは二つに分かれており、このうち「国家奨学金」は経済的困難を抱える優れた学生への支援を意図しています。他方、「国家助学金」は、経済的に非常に困窮している家庭出身のフルタイムで学ぶ学生に対する支援です。

第四段階は2007年から今日までに当たります。2007年、国務院が新たな学生支援制度を創設しました。これは、当時の経済支援システムに大きな変革をもたらすもので、1999年の大拡張以後の最大の改革となりました。つまり、2007年の改革は、中国の学生支援に制度的基盤を与える歴史的マイルストーンとなったのです。この新しい政策によって整備されたのは、次の四つの分野です。

まず、「国家奨学金」の拡充です。4年制大学及び専門職養成機関に通う優秀な学生たちを支援するという目的のために、「国家奨学金」を変更しつつ継続するというものです。対象となる学生は年間5万人、一人あたり8,000人民元が支給され、全額を中央政府が負担します。このプログラムはもはや困窮する学生を対象とするのではなく、極めて優秀な学生を支援するというのを唯一の目的とする、メリット・ベースの制度に変革されたのです。

二つ目は、中央政府と地方政府が共同で「国家勵志奨学金」というものを提供するというものです。これ

は低所得層出身で学力の高い学生を対象とするもので、年間5,000人民元を支給し、全学生の3%を対象にするものです。

三つ目は、「国家助学金」です。中央政府と地方政府が共同で提供するプログラムで、経済的に困窮している学生を対象にしています。このプログラムは全学生の2割をカバーし、年間2,000人民元を支給するものです。

四つ目は、出身地（生源地）学資ローンの創設です。これは国家開発銀行（CDB）がパイロット・プログラムとしていくつかの都市で行っているものです。このプログラムの重要な点は、経済支援を私立の高等教育機関に通う学生にも拡大したという点です。この点が、2007年の政策の革新的な部分です。

最後に、高等教育機関は、収入の4%~6%を、授業料の減額・免除、ワーク・スタディ、無利子ローン、奨学金、給付金、その他様々な経済支援に割り当てることが義務付けられました。

それでは、学生への経済支援の現状を概観してみましょう。2013年段階で、学生への経済支援の構成をその財源に着目して見てみますと、中央政府と地方政府が共に全体の約50%を負担しており、高等教育機関が約20%、そして民間セクターによる学資ローンが約30%を負担しています。【図6】

また、支援の種類という観点から見ると、奨学金の割合が約24%、学資ローンの割合が約30%、その他の給付金が占める割合が約30%となっています。【図7】

ここで、国務院による2007年の政策について行った評価の結果をご紹介します。2012年に、私と私の同僚が共同で論文を出したのですが、この研究において、私たちは無作為に抽出したサンプルデータを用いて、大学システムの全体にわたって、様々なタイプの経済支援が、異なる背景を持つ学生たちにどのように分配されているのかということを検証しました。また、経済支援が、その主たる対象である低所得層の人々に行き渡っているのかどうかということも調査しました。

省レベルで、学生の持つ背景と経済支援の受給状況の分布を把握するために、大学4年生から17%を無作為抽出しました。抽出した8,521人の学生のうち、7,197人が調査に協力してくれました。さらに、調査票に記入した学生たちにおいて、各設問の回答率は99%を超えていましたので、この調査結果は、陝西省で軍事関

係以外の4年制大学に通学する学生のうち4年生の学生の状況を正確に捉えているものであると言うことができます。

この調査に基づく主な所見としては、政府による公的な経済支援は、難易度に関わらず全ての大学に行き渡っており、したがってその対象である低所得層の学生にも分配されているということが分かりました。他方で、大学または民間資金による経済支援は、必ずしも低所得層の学生に届いていないということも分かりました。さらに、非常に難易度の高い大学に通う学生たちは、大学への補助金による間接的支援を多く受けているということも分かりました。こうした大学は、政府補助により多額の教育予算を持っているからです。すなわち、難易度の高い大学に通う学生たちにとっては、支援は手厚く、授業料は安いということになっているのです。最後に、低所得層の学生の相当部分が、どのような支援も受けていないということも分かりました。

3. 中国における学資ローン制度

以上、中国の学生支援についてお話ししてまいりましたが、ここからは学資ローンに焦点を当てていきたいと思えます。

中国における学資ローンの枠組みの主な特徴を見てみましょう。一般的に言って、中国には二種類の学資ローンがあります。一つは、高等教育機関をベースにする学資ローン、これは商業銀行及び国家開発銀行(CDB)が提供するものです。もう一つは、出身地(生源地)学資ローンで、これは国家開発銀行(CDB)が提供しています。

借入資格についてですが、高等教育機関ベースの学資ローンでは、学生自身が債務者となります。他方、出身地学資ローンでは、学生とその両親が共同債務者になります。

ローンの発行(loan origination)という点では、商業銀行による高等教育機関ベースの学資ローンでは、高等教育機関と商業銀行が責任を持ち、国家開発銀行(CDB)による高等教育機関ベースの学資ローンにおいては、主に高等教育機関が責任を持ちます。他方で、国家開発銀行(CDB)による出身地学資ローンにおいては、区・県・市に設置される学資ローン管理センターが責任を負っています。

リスクへの対応については、高等教育機関ベースのローンでは、政府と高等教育機関がリスクを補填することになっています。両者はそれぞれリスク補填のための基金を半分ずつ負担しています。他方で、出身地ローンでは、政府が全面的にリスク補填のための基金を負担しています。

返済要件ですが、高等教育機関ベースのローンでは返済期間は6年とされており、他方出身地学資ローンでは10年です。ローンの回収は、高等教育機関ベースの商業銀行によるローンでは、高等教育機関と商業銀行がともに回収を行います。他方で高等教育機関ベースの国家開発銀行(CDB)によるローンでは、高等教育機関が回収を行います。出身地学資ローンでは、区・県・市に設置される学資ローン管理センターが回収を行います。

1999年から2013年までの学資ローン利用者数及びローン残高の推移は【表1】のとおりです。また、学資ローンを提供している地方自治体や省の数は【表2】のとおりです。ここからは、地方自治体や省は、出身地学資ローンのほうをより多く提供していること、また、中国における学資ローンの多くは出身地学資ローンであることが分かります。ローン利用者の数については、出身地学資ローン利用者が80%以上を構成しており、また、ローン残高においては90%以上が出身地学資ローンとなっています。【表3】

それでは、出身地学資ローンが持つ特徴について少し詳細にお話ししましょう。第一に、出身地学資ローンは国家開発銀行(CDB)が出資している、すなわち政策銀行が出資しているということ、第二に、区・県・市の学資ローン管理センターがローンの発行や回収などの個々の業務の責任を担っているということ、第三に学生とその親が共同債務者であり、彼らが共同でまた複合的に銀行に対して返済していくということ、次に、近年のインターネット支払システムである“Alipay”が貸付及び回収において用いられていること、最後に、出身地ローンはこれまでのところ非常にうまく機能しているということです。2012年においてデフォルト率は3%未満となっています。

4. 高等教育の費用と学生支援に関する情報提供

最後に、大学の費用と経済支援に関する情報提供と

いう課題についてお話しします。

2013年に出した私と同僚の共同執筆の論文では、クラスターランダム統制試験 (a cluster-randomized controlled trial) を行い、次のような4つの仮説に基づいて、情報提供とその影響についての相関関係を見ました。

大学の費用や経済支援に関する情報へのアクセスをより多く持つ学生ほど：

[仮説A] 軍大学への進学に高い優先順位を置かない。

[仮説B] 1年目に志望大学に入学できなくても、翌年、再度同じ大学を受験する。

[仮説C] ニード・ベースの給付金を受ける率が高くなる。

[仮説D] グリーン・チャンネルを利用する割合が高い。

北西部の省にある41の国家指定貧困県から、無作為に20の県〔学校〕を抽出し、さらにそこから〔一校につき〕一つの理系クラス (science-track class) を無作為に抽出しました。これらのグループについて、2008年の4月に基礎調査と時前処置を行った上で、その8か月後にフォローアップを行いました。「どの大学を受験したのか」「大学に進学したか」「学生支援を受けたか」という三つの質問を尋ねました。事前処置のための手段としては、学生たちが使いやすい大学の費用及び経済支援に関するブックレットを高校生に提供し、また、標準化された講義を行いました。

基礎調査の結果から、大学の費用や経済支援について高校生がどのように認識しているかを見てみると、半分以上の生徒たちが、大学進学の際の経済負担を過大に評価していることが分かります。また、経済支援の様々な種類についてどのくらいの生徒が知っているかを見ると、特に「グリーン・チャンネル」について知らない生徒が多いことが分かります。「グリーン・チャンネル」を知っている生徒はわずか6%に過ぎませんでした。

さて、大学の費用や経済支援についてより多くの情報を持つということが、大学の選択に影響を与えるということは証明されませんでした。しかし、こうした情報を得ているかどうかは、1年目には不合格だった学生が再度同じ大学を受験するかどうか、また、「グリーン・チャンネル」や出身地学資ローンといった特定の学生支援を受けるかどうかということには、相当

影響を与えているということが分かりました。

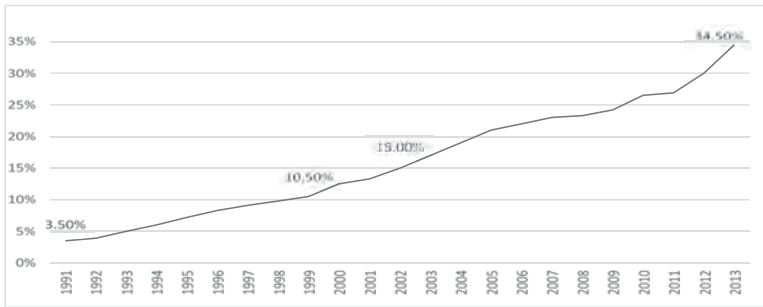
私たちは、これらの研究結果が持つ政策的な意味を提示しました。すなわち、学生支援制度がより多くの人に知られ、様々な施策が低所得の地域の高校生たちにタイムリーな形で行き届くよう、改善を検討する余地があるということ、分かりやすい情報にオンラインでアクセスできるようにする、学生やその家族が支援を受ける資格があるかどうかを理解するために費用を計算する手段を提供する、低学年段階で、大学の費用や経済支援について教える標準化されたカリキュラムを提供する、こうしたことを検討する余地があるということです。

私たちがこの調査研究を数年前に行った後、大学の費用や経済支援に関する情報提供の状況が大きく変わってきたことは、注目に値すると思っています。一例を挙げると、教育部は学生の経済支援に関するオンラインのプラットフォームを開設しました。また、国が運営する経済支援の公式ホームページでは、経済支援制度の開設、通知、方針、Q&A、動画・画像など様々な情報を提供しています。さらに、多くの大学において経済支援の担当部局が同様に公式ホームページを設置し、経済支援に関するあらゆる情報を提供しています。そして最後に、教育部の政策の一環として、学生たちは大学の合格通知とともに、経済支援に関するブックレットを受け取ることであります。

以上のように、中国は、高等教育の費用分担策の導入と高等教育の大拡張政策の実行とともに、学生への経済支援のシステムを少しずつ確立してまいりました。特に、2007年の政策によって、中国の学生支援システムの制度的な基盤が確立されたのです。学資ローン制度のスキームについては、出身地学資ローンが中国の学資ローン市場では大きな役割を果たしています。また、情報提供という問題については、近年大きく状況が変わってきています。

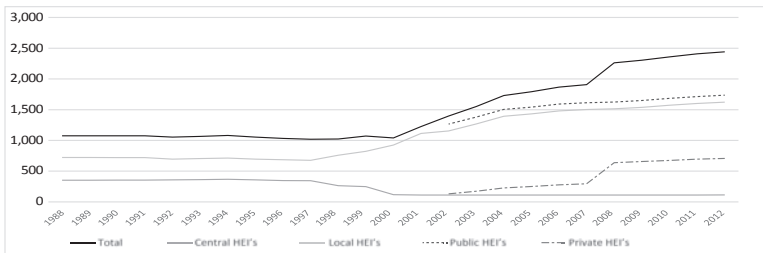
以上が私からの報告となります。ご清聴ありがとうございました。

【図 1】 Gross Enrollment Ratio of Higher Education in China



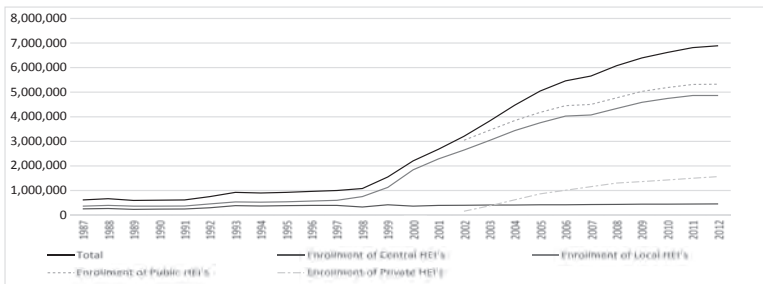
Source : China's Yearbook for Education Statistics.

【図 2】 Number of HEIs (not including adult education institutions) in China



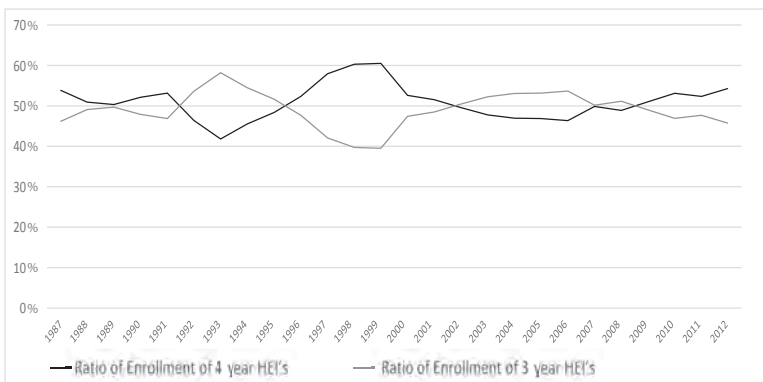
Source : China's Yearbook for Education Statistics.

【図 3】 Annual Enrollment of HEIs in China



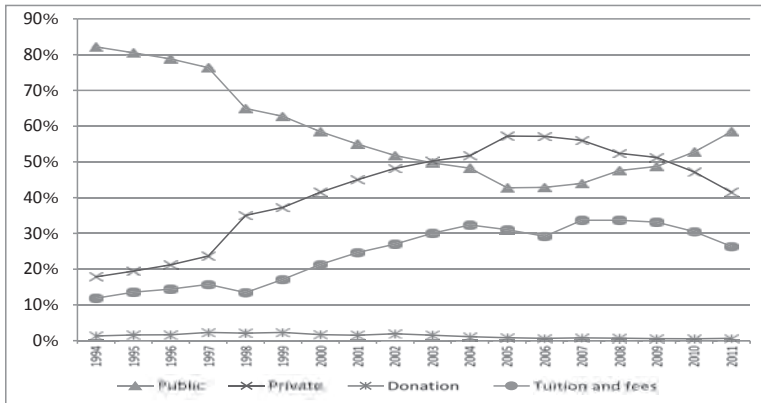
Source : China's Yearbook for Education Statistics.

【図 4】 Ratio of Annual Enrollment



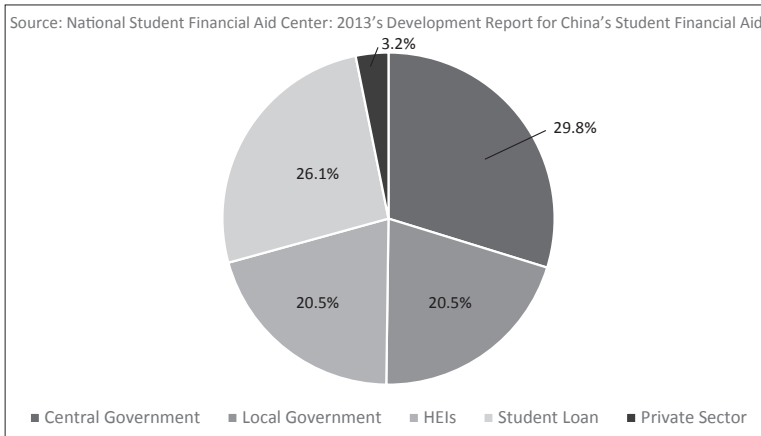
Source : China's Yearbook for Education Statistics.

【图 5】 Composition of Expenditure of China's HEIs

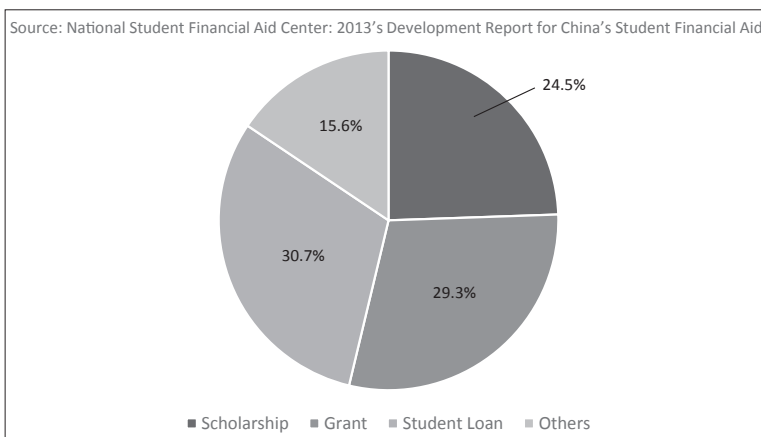


Source : China's Yearbook for Education Finance Statistics.

【图 6】 Composition of Student Financial Aid in 2013: Source



【图 7】 Composition of Student Financial Aid in 2013: Type



【表 1】 Student Loan (1999-2013)

Year	Number of Borrowers (Ten thousand)	Amount of loan (Billion RMB)
1999	0.06	0.005
2000	6.7	0.755
2001	20.44	1.675
2002	25.44	2.061
2003	26.49	2.025
2004	36.04	3.121
2005	91.62	7.632
2006	85.49	7.994
2007	76.44	8.866
2008	67.39	6.592
2009	102.07	8.701
2010	113.84	11.489
2011	117.76	13.284
2012	120.01	14.146
2013	109.1	14.846
Total	998.9	103.208

【表 2】 HEI-based v. Home-based: Aria (2013)

	Number	Municipalities and Provinces
HEI-based	6	天津市、広東省、チベット自治区、 新疆ウイグル自治区、大連市、深圳市
Home-based	11	陝西省、内モンゴル自治区、安徽省、江西省、 山東省、湖南省、海南省、甘肅省、寧夏回族自治区、 青海省、青島市
Both	19	北京市、河北省、遼寧省、吉林省、黒竜江省、 上海市、江蘇省、浙江省、福建省、河南省、湖北省、 広西チワン族自治区、重慶市、四川省、貴州省、 雲南省、陝西省、寧波市、廈門市

【表 3】 HEI-based v. Home-based: Borrowers and Amount

			HEI-based Student Loan	Home-based Student Loan
2012	Borrowers	Number (ten thousand persons)	19.49	100.52
		%	16.24	83.76
	Amount	Amount (billion RMB)	2.095	12.067
		%	1.71	98.29
2013	Borrowers	Number (ten thousand persons)	16.42	92.69
		%	15.05	84.95
	Amount	Amount (billion RMB)	1.912	12.934
		%	1.46	98.54