高等教育のマス化と構造変化*

—日本と中国の比較—

教育学研究科大学政策・経営コース研究員　劉　文君

Massification and Structural Changes in Higher Education
－Comparison between China and Japan－

Wenjun LIU

Japan saw rapid massification of higher education in the 1960s. What are the social and political background that resulted in the rapid expansion of higher education? Then, how have the progress been made and what kind of structural change of higher education been brought about? Furthermore, what kind of mechanism worked behind the scenes and what kind of social problems caused during the process? As recent developments in China indicate that China has been following similar trends since the late 1990s, this paper compares the cases of Japan and China from these perspectives and explore policy implications for China.

目　次

はじめに

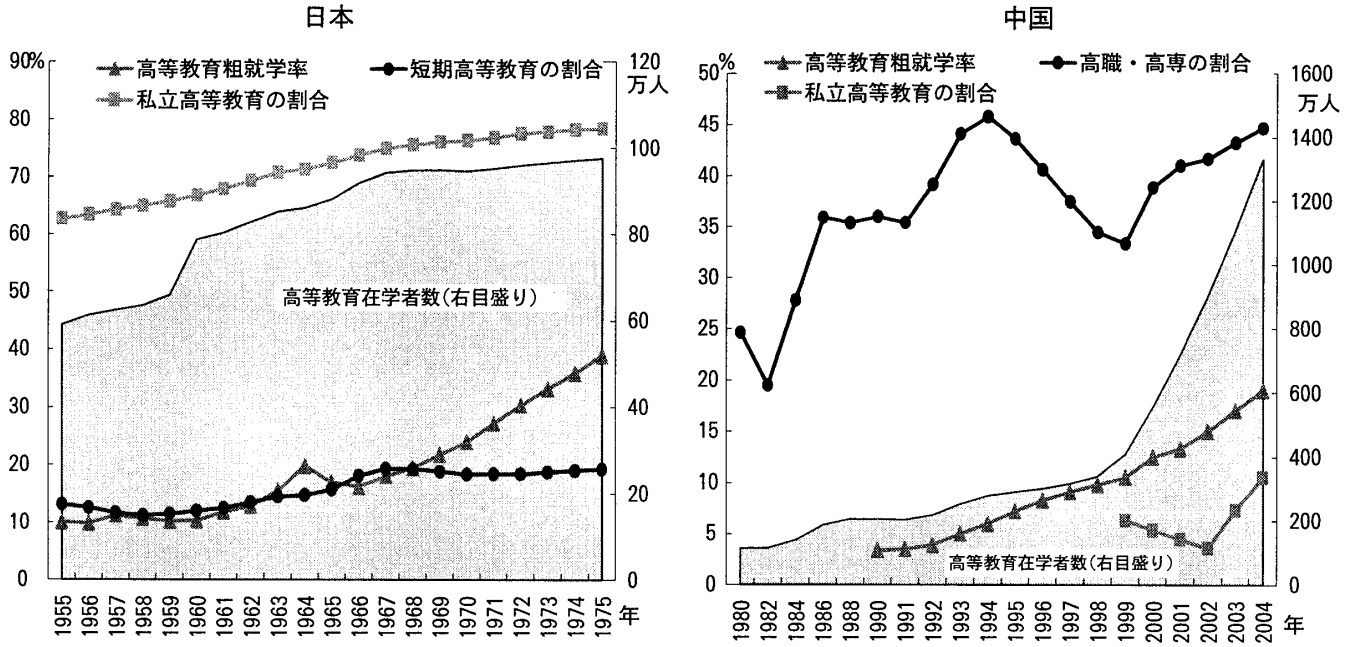
Ⅰ　日中両国における高等教育拡大の要因
　A．高等教育需要の拡大
　B．拡大政策への急速な転換
Ⅱ　日本高等教育拡大のダイナミックス
　A．高等教育マス化の担い手
　B．私学の財政的基盤と拡大の帰結
　C．新たな政策転換
Ⅲ　中国高等教育拡大のメカニズム
　A．高等教育拡大の主役
　B．高等教育の市場化
　C．急激な拡大の代償
Ⅳ　まとめ——日中比較

はじめに

1960年代から1970年代なかごろまでのほぼ15年間は，日本の高度経済成長期に一致し，日本高等教育の大拡張期であった。この15年間に日本の４年制大学進学率は８％から28％，短期大学を含めると10％から40％と，約４倍に拡大したのである。他方，経済成長を背景として，中国の高等教育は，1980年代の緩やかな成長を経て1990年代に入り加速し，とくに1999年を転機としてドラスティックな変化を見せた大拡張期に突入した。高等教育の入学者数は1999年から2004年まで二桁の伸び率が示され，その後も拡大し続けてきた。その結果，1998年から2006年のわずか８年の間に，高等教育の在学者数は341万人から2006年に1,739万人へと，５倍以上という爆発的な拡大が示され，高等教育粗就学率も9.8％から22％となった。高等教育がきわめて短い時期で急速に，トロウのいうところの高等教育の「エリート段階」から「大衆段階」に移行したことは，日本と中国の共通点である（図１を参照）。

トロウの高等教育発展段階論によれば，高等教育の発展はエリートからマスへ，さらにユニバーサル段階へと逐次移行していく。またエリートからマスへの段階移行に伴い，高等教育の基本的性格が，量的のみならず，大学の目的・システムの制度的構造・機能，教育内容，中核となる一連の価値の形成など質的にも変化をこうむるために，段階移行期には，いずれの社会の高等教育もさまざまな葛藤や緊張を経験する。すでにマス化段階を経験した，或いはマス化段階に置かれている国々をみれば，マス型の高等教育システムは，公的セクターと私的なセクターが並存し，従来の大学の下に非大学部門の新設・拡充による「タテの延長」，

図1　日中両国高等教育の量的拡大



注：①日本文部省『学校基本調査』各年版，中国教育部『中国教育統計年鑑』各年版による算出，作成。
②中国の私立高等教育のデータは，学歴授与権をもつ機関の在学者数の割合である。

および同じ大学部門或いは非大学部門の中での機能分化による「ヨコの拡大」，という構造的な変化が示された。また高等教育の量的拡大はさまざまな予期されぬ社会的な矛盾と問題を起こした。

では，著しい経済発展の下で高等教育のマス化が実現した1960年代の日本と1990年代の中国においては，高等教育の拡大はどのような社会的・政治的な要因のダイナミズムによって生じたのか。また，急速な経済発展の中では高等教育の拡大は，どのように進み，高等教育の構造変化をもたらしたのか，さらにその背後にはどのようなメカニズムが働き，この過程がどのような社会的な問題が生じたのか。こうした問題を日本の経験を振り返りつつ整理した上で，中国の現状と比較することが本稿の課題である。以下ではまず日中両国の教育拡大のコンテクスト，と拡大政策への転換を整理し(第1節)，そのなかで日本と中国の高等教育マス化のメカニズム，構造的な転換，および拡大の帰結を分析する(第2節，第3節)，最後に日中比較した上で，日本の経験から中国への示唆を考える(第4節)。

Ⅰ　日中両国における高等教育拡大の要因

まず日本と中国における高等教育機会への需要拡大のメカニズムを整理する。

A．高等教育需要の拡大

高等教育の需要をもたらす要因について，経済学的な解釈としては，一方では労働市場での大卒の需要――経済発展によって，労働市場高学歴者のより大きな雇用機会の拡大(「プル」要因)，他方では教育機会市場での進学需要――家計の教育にさきうる蓄積の量をますことによる進学希望者の増加(「プッシュ」要因)，がある。その他，進学適齢人口の増加による高等教育の自己増殖，或いは進学者の存在から非進学者への影響，いわゆる顕示効果(demonstration effect)による，また高卒の仕事に大卒が就くという代替雇用による進学需要の拡大，などの社会学的な説明もある。こうした観点から，日本と中国の高等教育の拡大要因を考えて見る。

日本では，1950年代から始まり1960年代加速化した高度経済成長は，高等教育機会への需要に二つの経路で大きな影響を与えた。すなわち一方で，年率で実質8％にのぼる経済成長によって日本の経済構造は変容し，労働市場への大卒労働力への需要は拡大し，またその賃金水準も上昇されることが期待された。それは大学に進学することによって得られる利益が増大したことを意味する。他方で経済成長によって，所得が拡大し，その結果として家計の教育費負担能力が高まった。それまで大学に進学したくても経済的な事情から

進学できなかった階層が，大学に進学し始め，これが高等教育への需要を大きく拡大させる要因となったのである。一方における期待収益率の増大，他方におけるコスト負担能力の拡大(家計にとっての実質費用の減少)と，これらの二つの要因が相乗的に高等教育機会へ需要の爆発的な拡大を生み出したのである。

他方中国では，改革開放戦略がスタートした1978年から2006年の20年余りの間に，国民経済は平均9.67%の高成長率を維持してきた。1990年代においては，前半の第8次5ヵ年計画期(1991～1995年)に12.0%の成長率となり，所得4倍増計画を5年繰り上げて達成した。引き続き第9次5ヵ年計画期(1996～2000年)は8.3%，第10次5ヵ年計画期(2000～2005年)は平均8.8%の高率を維持した。経済の高成長に伴って，産業構造には大きな変貌が見られ，経済成長パターンも，第9次5カ年計画(1996～2000年)に示された「労働力集約型」から「技術集約型」へと転換し始めた。このようなダイナミックな変化の中で，高いレベルの技術を持つ大卒労働者が多く必要とされるようになった。他方，1980年から続いてきた経済成長が家計所得の上昇をもたらし，一人当たり貯蓄金額は1989年の461元から1997年の3,744元，さらに2003年に8,018元となった。このような収入の増加による負担能力の拡大だけではなく，長く続けてきた経済成長によって人々の高等教育への期待収益も高くなっている。

上述の経済的な要因のほかに，社会的要因としては，日本の1960年代の初め，及び中国の1990年代の終わりに，いずれも高等教育適齢人口の拡大期に直面していた。また雇用側の高学歴志向による「学歴インフレ」現象は，さらなる進学需要をもたらす要因として働いたことも示された。これに加えて，中国では1970年代初めごろから実行した「一人っ子政策」によって，家計の子ども教育に当たる支出が減少し，子どもへの「過剰期待」が高まりつつある。また，高等教育への進学は，「戸籍制度」によって遮断された農村人口の都市への移動の重要なルートとなっている。上述の要因の集合によって，国民の大学進学の情熱は高まる一途である。

B．拡大政策への急速な転換

しかし他方で，日本と中国のいずれにおいても，上述の高等教育の進学需要に対する高等教育機会は，経済成長によって直ちに順調な拡大をしたわけではなかった。高等教育への政府支出の増加は限られていたために，高等教育機会の供給は，急速な需要の増加に大きく立ち遅れることになり，大きな需給ギャップが生じたのである。財政的な制約及び高等教育の質の低下への懸念から，政府が高等教育機会の拡大にかならずしも積極的な姿勢を示したわけではなかった，この点は日本と中国の共通するところであった。だが日中両国はいずれも固有のコンテクストのもとで拡大政策への急速な転換をしたわけである。

日本

日本高等教育拡大の直前の1950年代末までは，産業界，文部省は高等教育の拡大には消極的であった。1956年に日経連が発表した「新時代の要請に対応する技術教育に関する意見」に代表された産業界の要望は，主に理工系の拡充を主張し，文学系学生の過剰論が伴い，「計画的に法文系を圧縮して理工系への転換を図る」ことを望んだ。これらの要望に対して，1957年に出された「科学技術者養成拡充計画」は，「理工系学生8000人定員増計画」とも言われたように，部分的あるいは例外的な拡充の容認だったので，決して全面的な高等教育拡大論ではなかった。この計画とほぼ同時になされた学校法人認定基準の改正は，私立大学設置や学部増設基準・審査などもさらに厳格になったことから，政府は高等教育の拡大，とりわけ私学の拡大への警戒感が伺われる(伊藤，1996)。それは主に次のような理由があった。すなわち，文部省にとってはまず戦後教育改革によって生じた新しい大学の質的な水準の向上が最大の課題であった。さらには経済成長を進めるためには，近代工業を発展させる中核となる技術者を大量に養成する必要があり，そのためには国立大学に集中的な投資をおこなって，理工系学科を充実させる必要があった。もう一つは高等教育の過度の拡大は大卒者の就職問題を生じさせる懸念があった(金子，2000)。

他方では，戦後日本の社会において民主化は重要なイデオロギーとなり，前述したような高等教育への進学要求の上昇にも，無視できなかった。またそれに加え，戦後ベビーブームによる18歳人口の急増，高等教育の機会は広く開かれなければならなかった。同時に財政を確保するために旺盛な拡充意欲を持つ私立大学側の圧力が，当時の与党自民党を私立大学の拡大を是認する方向へと動かし，理工系中心の大学拡大政策は，1961年の池正勧告によって自由放任の拡大政策に大転換した。これを背景として，文部省は大学設置認可基準を大幅に緩和，学科増設・定員変更の「届出制」を容認する方針を発表し，私大対策が抑制政策から拡張基調へと転換した。

これが私立大学の拡大行動の起爆剤となり，入学者

数は大きく拡大した。その後の15年の間に，高等教育の規模は，基本的には進学需要によって決定されることになり，需要の拡大が規模の拡大に直結することになったのである。

中国

他方，中国の場合は図１に示すように，1980年代から1990年代末まで，高等教育の在学者数の拡大は比較的に緩慢であった。1980年代から1990年代初めにかけては，文化大革命のあとをうけての大学制度の再建と新しい高等教育制度の確立の「再建期」であり，これに引き続き1998年までに，高等教育の制度的な整備が進み，高等教育機関が着実に拡大を遂げた「整備・拡大期」であった。この二つの時期において，政策の主眼は高等教育の制度的整備・改革に置かれ，高等教育機会の拡大にコントロール姿勢をとった。これは旺盛な大学進学意欲を抑制するために，学生の進路を分化させる高校段階での職業教育拡大政策から端的に現れている(劉，2004)。高等教育在学者数が，この二期の1.8倍，1.65倍の増加だったが，1999年は前年より倍増し，2006年は1998年の５倍という爆発的な拡大を遂げた，まさに高等教育の「大拡張期」に転換したのである。

このような高等教育政策の転換が起こった原動力は，上述した1980年代からの経済成長による所得のコンスタントな上昇に伴う高等教育機会需要の拡大であった。1990年代後半になると，需給のギャップが一層拡大し，そうした高等教育拡大の程度について大きく議論がなされた。しかし，拡大に火をつけた政治的な直接の契機は，折からのアジア通貨危機の中で，内需を拡大させるというマクロ経済的な政策意図があった。1999年６月の第三次全国教育会議で，国務院総理朱熔基は講演の中，高等教育拡大の目的は「進学の圧力を緩和し，素質教育のためによい環境を作り，多数の学生の教育需要を満足させ，国民の素質と社会文明のレベルを向上させる。また教育消費と投資を拡大し，国内需要を引き出し，経済の持続的成長を促進させる。さらに就職のプレッシャーを減らせる」と述べた。

これをうけて，教育部の「21世紀に向けての教育振興行動計画」(1998)と中共中央・国務院の「教育改革を深め全面的に素質教育を推進することに関する決定」(1999)では，いずれも高等教育の進学率は2010年には15%に引き上げると目標された。しかし，定員拡大の程度について，中央政府は，教育部の21%増を大幅に越え，41.7%増を提案した(瞿，1999)。「そもそも，大学進学率そのものの拡大の幅は一定の水準に至るまで加速する性質をもっている」(金子，2005)ために，定員は一旦拡大すると，簡単には削減できない，高まった高卒の進学率が減るならば，社会的不満を引き起こす恐れがあるからである。教育部は2000年の定員増を約17%と計画したが(瞿，1999)，実際は再度教育部の計画を破り，この予想値の２倍の35%増となった。高等教育拡大のスピードは当初の計画よりはるかに速い，2010年に15%にする目標は，すでに2003年に達成された。

上述の日中両国の政策的転換は，それぞれの高等教育システムにどのような構造的な変化をもたらしたか，逆に言えば，拡大政策がスムースに実行された過程においては，量的な拡大はどのような高等教育セクター・機関に担われたか，ここで設置者と教育課程という二つの軸によって分析を行う。

Ⅱ　日本高等教育拡大のダイナミックス

まず日本の高等教育のマス化を実現するメカニズム及びその帰結を見てみる。

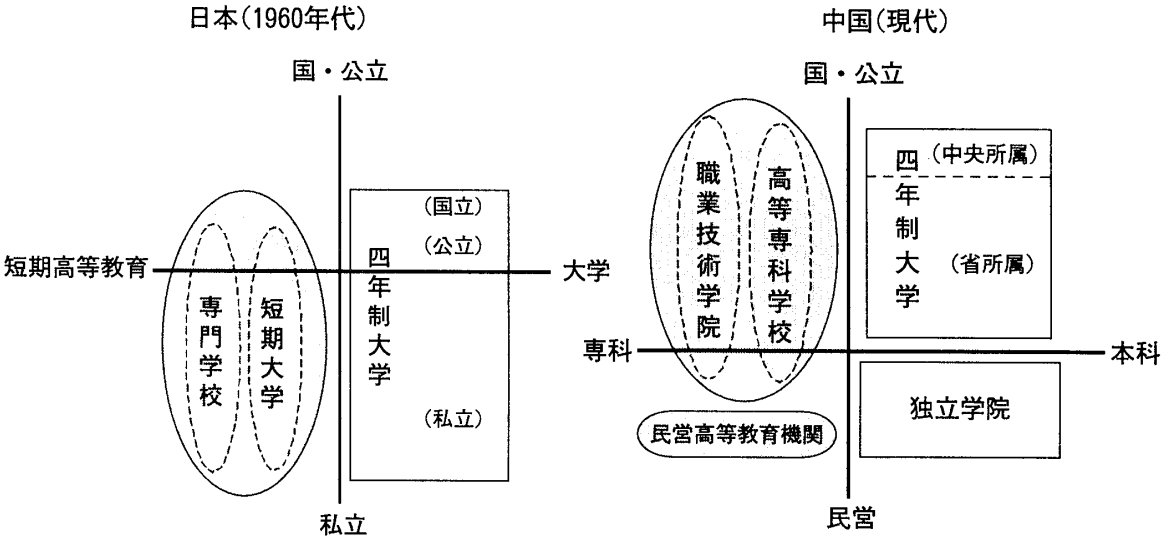
A．高等教育マス化の担い手

上述したように，1960年代初めに，当時の日本の財政力は国民の進学意欲の強さにおよばず，文部省は大学の整備に重点を置いたため，国立大学の本格的な拡充までは手が回りかねた。政策的要因の他に，各国立大学は研究志向が強く，学生増を忌避する傾向があり，また学生増による負担を一手に引き受けなければならない教養部には消極的な姿勢があった(大崎，1999)。

これに対して私立大学は，文部省の既成私立大学の定員増，及び大学の新設条件の大幅な緩和という政策変化の方向を敏速に読み取った。大学の新設が相次ぎ，既存の大学の定員も拡張された。しかも多くの大学は定員を上回って学生を入学させ，いわゆる「水増し入学」をした。こうして高等教育政策の変化と，国・公立と私立大学の行動の結果は，高等教育システムの中での設置者別の構図を大きく変化させた。

また伝統的な大学だけに大衆化の波が押し寄せたわけではなかった，短期高等教育機関として，短期大学は，1950年に暫定措置として発足し，1964年から恒久制度として位置づけられるようになった。そして1962年から高等専門学校が発足し，1976年から専修学校(専門課程)が加わった。短期大学はより低廉で地方的な高等教育機会を女子に提供することに対して，専修学校はより実用的・応用的な職業教育の機会を提供す

図2　日中高等教育の構造



る，大学の機能を補完するものとして，重要な役割を果たすようになった(天野，2000)。

1960年から1975年まで，日本高等教育大拡張の15年の間に，大学の飛躍的な量的拡大に伴い，高等教育システムの構造も大きく変化した。高等教育の設置者別をみれば，国立は72校から81校(9校増)，また公立は33校から34校に(1校増)，私立は140校から305校(165校増)となっている。在学者数(大学院，専攻科，別科，その他の学生を含む)については，国立は194千人から358千人に(164千人増)，公立は29千人から404千人(375千人増)，私立は51千人から1,325千人(1,274千人増)であった。また教育課程別の軸で見てみれば，1960年から1975年までの間に大学の数は245校から420校に，また短大の数は280校から513校に，これに高専を含めた高等教育機関の数は525校から1,007校へと482校も増えている。この15年間には年平均で大学が12校，短大16校，高等教育機関全体では32校が創設された。さらに二つの軸をクロスしてみれば，この間に国公立の大学は105校から115校，短大は66校から71校へ，とわずか1割足らずの伸びにとどまった。これに対して私立大学は140校から305校，短大は214校から434校へ，と2倍以上になった。

その結果，私立大学在学者数は2倍増となり，国・公立の1.5倍増をはるかに上回った。また私立在学者の中で，大学が64.3%から76.4%へ，短大は78%から91.2%へと拡大した。私立在学者の割合は1960年代初めの7割前後から1975年に約8割に達した。日本の高等教育マス化の担い手となったのは，明らかに，私立高等教育機関の四年制と短期高等教育機関であった。

B．私学の財政的基盤と拡大の帰結

日本の高等教育の拡張は，コストの高い国立大学の新設は極力抑えつつ，国民が私費で負担する私学の増大を許容的に認可することによって実現され，それにより高等教育の私学依存の体質は一層強まった。政府の私学に対する「ノーサポート，ノーコントロール」という自由放任主義政策の下で，私立大学の市場依存の財政基盤が作られたのである。

私学の財政的基盤

在学者数は大きく成長した。しかし1960年代初めから1970年代半ばにかけての私立大学の経営には次のような問題が見られた。

第一に，学生納付金への依存の拡大である。それほど大きな基本資産を持たずに発足した日本の私立大学は，当初から学生納付金が経営を支えていた。1960年代初めごろに収入の約45%を占めた学生納付金は，借入金等収入にともなう形で1965年ごろに41.3%に落ち込むが，その後その比率を増やし続け，1971年には50.6%にまで達した(米澤，1996)。

第二に，借入金の拡大である。たとえば新増設の大学に関しては，1963年2月に私立学校振興会法が改正され，振興会による債権の発行や資金運用部資金の融資が可能になった。その結果として振興会の融資額は大幅に増加し，「借金をして私学をつくるということが，ある意味で公認されていった」(伊藤，1996)。1964

年4月の学校法人設立等認可基準改正は，新増設費用の3分の1以上の自己資金を申請時に保有していることが新たな条件として課せられたが，しかし，この基準の監督や制裁の規定は緩く，実際にあまり守られなかったといわれる(伊藤，1996)。他方既存の大学の量的拡大に伴う施設費などの資金的支出が増加するため，経営の悪化がもたらされた。その結果，私立大学の多くは特に1960年代の拡大にともない多大な借入金に頼ることになった。1962年から1969年にかけて，1965年の29%を頂点として借入金等の収入が全体の2割を超える高い水準に達した。しかも「大学は施設・設備を建設するために資金を銀行から借り，その負債返済のために高い授業料を設定し，手数料をとるという悪循環に陥っている」(ペンペル，1999)。

1970年代に入り私立大学に対する経常費補助が始まり，補助金の構成比は，1969年の2.9%から翌1970年には4.9%に，1974年には11.0%と大幅に増加した。これによって，私立大学は1966年から1969年にかけて財務償還を開始し，学生納付金の構成比も1974年には35.1%まで低下した(米澤，1996)。しかし結局1970年代前半，資産状況の構造的悪化，収支状況の悪化により財政危機は顕在化し，量的な拡大の終焉に至った。

拡大の帰結

以上のように，財政的基盤の脆弱な私立大学によって実現した拡大の帰結として，次のような問題が生じた。

第一は大学教育条件の悪化と教育の質の低下である。高等教育拡大の担い手となった私立大学は，一方では，その一部大学設置基準の緩和と「柔軟な」運用を通じて，「最低の基準を満たした」にすぎないものであった。他方では拡大の中で，私立大学経営上の安定を求めるために学生数を拡大しつつも，教員や設備への投資は限られていた。その結果，教員一人あたりの学生数，設備などの点で教育条件の悪化と教育の質の低下は明らかであった。

第二は高等教育機会の階層的・地域的格差の拡大である。大拡張は授業料の高い私立大学の拡大によって担われたのだが，そうした私立大学は経営上の問題で大都市に集中しているために，機会の拡大にまず都市部の高所得層が恵まれたことはいうまでもない。実際，1960年代を通じて，都市部の高所得家庭の子供の進学率の拡大がもっとも著しく，高等教育機会の地域間および所得階層間の格差が拡大された。

第三は国公・私立間の格差の拡大と大学間の序列構造の形成である。上述のように私立大学の量的な大拡張は教育の質の低下等様々な歪みを生み出した。これに対して，国・公立大学はそれほど拡大せず，従来からの教育・研究水準を保ったとみられる。また私立大学の授業料の高騰によって，国・公立大学との授業料負担の格差も開いた。教育の質において大きな差が生じたにもかかわらず経済的負担の側面では逆に私立大学の方が高いという，そこで生じる国立・私立間の格差に対し，それを社会的な不公正とみる見方が，高度成長が達成されるにつれて強くなっていった。拡大の中で選抜性によって大学間の序列構造は形成され，しかも企業の序列と対応することで，一層選抜性の高い大学への入学をめぐる競争は激化し，いわゆる「試験地獄」などの社会問題が潜む事態を招いた。

第四は大卒の就職状況の悪化である。入学者の大拡大はいうまでもなく多量の大卒者を生み出した。1970年代初めには大卒者は12万人から30万人台へと増加し，大卒労働市場における供給側の圧力は一挙に上昇したのである。文部省の「卒業後の状況調査」によると，4年制大学卒業者の就職・進学率は，1960年代はじめに9割程度であったものが，1970年代には8割をきるところまで低下した。しかしそれは必ずしも大卒者の失業の発生を意味するのではない，これは従来の大卒者の職種だけでは吸収されることはなかったことを反映している。高卒との代替雇用，急速な経済成長による新しい産業と職種，とくに各種のサービス業での労働需要は新増大卒者を吸収する一方で，大卒と高卒との賃金格差を縮小させ，大学教育の収益率をも低下させた。

こうした問題が，高等教育に対する社会的不満を招くことは避けられなかった。大学への不満の噴出口となったのは，1960年代終わりから1970年代前半にかけて，慶応と早稲田大学の私学授業料値上げ紛争にはじまり，その後東大・日大など，全国に波及した一連の学園紛争・学生運動であった。高等教育のマス化によりもたらされた「大学問題」は社会・政治問題までに発展し，高等教育のマス化にともなって生じた様々な問題への政策対応が迫られた。

C．新たな政策転換

1960年代の高度成長の達成を基礎に，日本の政策は成長志向から生活の質を重視する福祉国家志向へとシフトしたが，こうした背景から日本の高等教育政策は大きな転換をむかえた。1971年に，「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策につい

て」(1967)という諮問をうけ，中央教育審議会が提出した答申(「46答申」)は，日本におけるマス高等教育についての最初の本格的で総合的な提言であり，1970年代から1980年代にかけて展開されたマス化対応の一連の改革を，大きく，また基本的に枠づけた(天野，2000)。この答申をうけ，1972年には文部省は高等教育懇親会を設置して高等教育計画の立案を開始し，年度ごとに報告を提出し，1976年に最終の報告「高等教育の計画的整備について」を発表した。それは，日本において始めての高等教育計画であり(大崎，1999)，地方国立大学の計画的整備と私立大学の定員超過の是正を政策目標とした(丸山，2007)。

そのような「46答申」及びその一連の報告は，高等教育システム全体の改革の中で政府の果たす役割を強調し，改革を政府主導で計画的に推し進めるべきだと強く主張した。また大学拡張によりもたらされた歪みの対策として，大学の大都市集中を抑制し，地域間・分野別の教育機会の格差，不均衡の是正をはかる，私立大学に対して必要な助成措置を講ずる，及び国・公立と私立の間の教育研究条件の格差を是正する，などの措置を取り上げられた。これらの政策的転換を反映する重要な動きとして，1975年に設立された「私立学校振興法」があげられる。これは事実上レッセフェールであった私学政策の大転換であり(大崎，1999)，私立大学に対する国の財政補助について法的保障を与えるとともに，その助成の方式と条件を明確化した。また「私立学校法」の一部改正によって，学部・学科の設置・廃止，定員変更が，文部大臣の認可事項となった。私立大学に対する財政的補助を保障する一方で，その規模をコントロールして，量的拡大より質的向上を図ると意図されたのである。このように，1970年代半ばより自由放任主義から高等教育計画へ，量的拡大から質的充実へと，大きな政策的転換が示された。

Ⅲ　中国高等教育拡大のメカニズム

続いて，中国の高等教育の拡大と構造転換，及び急速な拡大がもたらす問題を考察する。

図1を振り返って見れば分かるように，日本と比べれば，中国の民営高等教育機関在学者の割合はきわめて少ないことが分かる。高等教育の急速な拡大は主に中央政府と地方政府所管のいわば公立セクターによって実現したと言えるだろう。

A．高等教育拡大の主役

ここで公立セクターの拡大，民営高等教育の発展へと目を向けることを通じて，高等教育拡大の主役を再確認しておきたい。

国・公立大学の拡大と構造変化

まず公立セクターの拡大の詳細について見てみる。

1990年代末から量的な急成長に伴って，高等教育の構造も大きく変化した。図3に示すように，1998年から2005年の7年間に地方所管の専科学校は383校から1,084校へと700校も増加しており，実に1年平均100校増の驚異的な成長ぶりが示された。また，地方所管の本科大学も，226校増加した。中央所属の学生収容力の側面から見ても，1998年から2005年の間にその学生入学者数について，地方所管専科は37万から220万と約6倍となっており，また地方所属本科も38万から156万と4倍にまで増加した。これに対して，中央本科は27万から39万と，わずか12万人増にすぎない。また，中央専科はむしろ減少し，2005年の入学者数はわずか3万人であった。高等教育機関数に占めるシェアで見れば，1998年から2005年の間に，中央所属大学は3割近いものから約1割へと後退し，逆に地方大学全体は8割を超えている，しかもそのうち地方専科は高等教育機関総数の5割余りに上がるものとなった。このように，1990年代末から中国の高等教育は飛躍的な拡大を遂げたが，そうした教育機会拡大の重要な担い手は地方政府所管の専科課程と本科課程であった。

高等教育の急速な拡大に伴い，高等教育のシステムの機能分化も急展開した。一つは，専科課程の職業教育への特化を通じての，専科課程と本科課程の峻別である。大拡大開始の1999年に，中央政府は専科課程教育機関の設置・認可権を省政府に委譲し，職業技術学院の新設，および専科課程教育内の高等専科学校から職業技術学院へのシフトが勧められた。その結果，1998年に専科課程高等教育機関の総数431校のうち「短期職業大学」は101校だったが，2005年には，1,091校の専科課程教育機関のうち921校が「職業技術学院」となった。そしてもう一つは，重点大学政策の強化を通じての，四年制大学内部の研究型と教育型大学の分化である。1998年に，「211プロジェクト」(1993)に加え「985プロジェクト」が実施され始めた。重点大学への集中的な資金投入を通じて，中央所管大学を中心とする重点大学を研究型大学に，地方所管大学からなる一般大学を教育型大学に，と本科大学の機能分化が行なわれたのである。このようなプロセスを経て，高等教

育のシステムは明確なピラミッド的な構造になった。

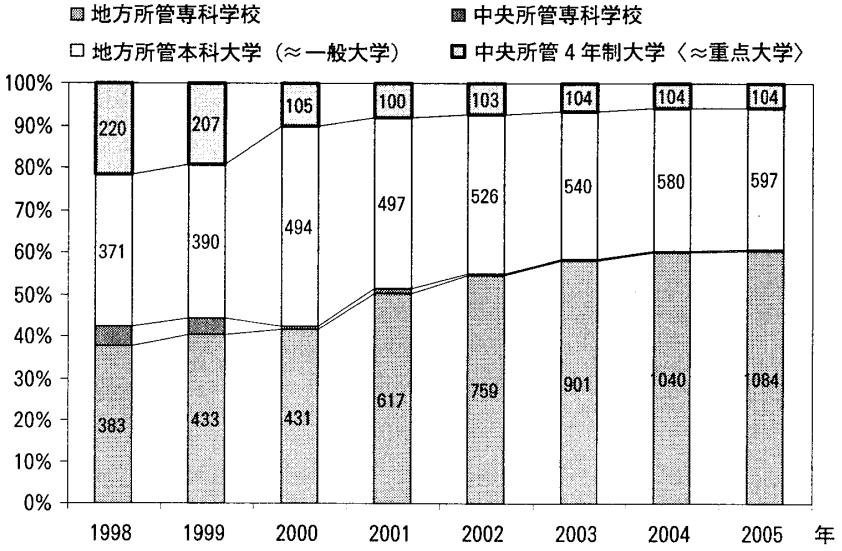
大拡張期の中での民営高等教育

上述したように，1990年代中ころまでに公立セクターは一定の拡大を遂げたが，経済成長に伴う大学進学の需要に及ばず，さらなる拡大に限界が見えるようになった。他方では，「民営高等教育機関設置暫行規定」(1993)，「民営学校設置運営条例」(1997)などの法規が制定され，高等教育の拡大における民営高等教育セクターの役割が期待されていると察することができる。この状況と日本の高等教育の拡大とを照らし合わせてみれば，「中国の高等教育は，遠くない将来『公弁(国公立)』と『民弁(私立)』が共存する『私立補完型』へ移行が予想される」(馬越，1999)のは不思議ではなかった，しかし公立セクターの高等教育拡大への急転換が民営高等教育に大きな衝撃を与えた。

1980年代登場し発展してきた民営高等教育機関のカテゴリ内には，従来二種類のタイプがあった。一つは学歴授与権が認められた，いわば「民営高等教育学校」と称するもの，もう一つは学歴授与権が認められていない，「民営高等教育機構」と名づけられたものであった。1999年から2006年現在までの高等教育大拡張期に，前者は25校から278校へと253校増加したが，後者は1,240校から994校へと246校減少した。これは単に後者から前者への昇格ではなく，実際に1999年以後，数多くの民営高等教育機関は経営不振に陥り，閉鎖までに至った学校も少なくなかった(周，謝，2006)。民営高等教育機構に大きなインパクトを与えたのは，公立セクターの拡大から生じる競合によるものより，むしろ「独立学院」の拡張であった。1990年代半ばに，一部の国公立大学が「二級学院」と称して，キャンパス，教員などの学内資源を使い，本来の大学定員とは別に学生を収容する部門を作った。2003年に政府はこれらを「独立学院」として制度化し，新たな民営高等教育機関のモデルとして「積極的に支持，規範的に管理」の方針を示した。独立学院は，一方では母体となる公立大学名称や無形資産(知的財産)などを利用し，学生を先に募集するなどの側面で従来の民営高等教育機関より優位に立ちながらも，他方で財政は公立大学よりほぼ3倍となる授業料に頼っており，市場メカニズムによって運営されている。より重要な差異としては，「二級学院」は四年制本科学歴授与権が認められていることに対して，民営高等教育学校の多数は職業教育を行う専科レベルの教育を実施し，学歴授与権をもつ四年制大学への昇格は厳しく抑制されていることがあげられる。「二級学院」という「公」と「私」をミックスした新たな高等教育機関は，「民営」と名づけられ，政府の庇護の下で，民営高等教育学校より速いスピードで発展してきた。

2006年に，「民営高等教育学校」は278校，在学者数は133.79万(4年制本科126.45万，専科121.25万)となり，「独立学院」は318校，在学者数は146.70万(4年制

図3　公立セクターの教育課程別シェアの変化(1998～2005年)



データ出所：教育部発展規劃司『中国教育統計年鑑』1986～2005年。

本科126.45万と専科20.25万)に達し，またその他に「民営高等教育機構」は994校，学生数は93.9万，となっている。図4に示すように，民営高等教育機関は高等教育の拡大に一定の寄与を果たしたとはいえ，2006年に中国の正規高等教育機関の在学者数(1738.84万人)全体に占めるシェアをみれば，「民営高等教育学校」は7.7%，「独立学院」とあわせても16%にすぎない程度であった。

B．高等教育の市場化

上述のような高等教育の拡大及び構造転換は，急速に浸透してきた高等教育の市場化と密接に関わっている。高等教育の市場化を分析する際に，金子は教育市場，研究市場と資本市場と三つの視点を提示した(kaneko, 2005)。この枠組みを借りて，中国の高等教育の市場化を見てみる。

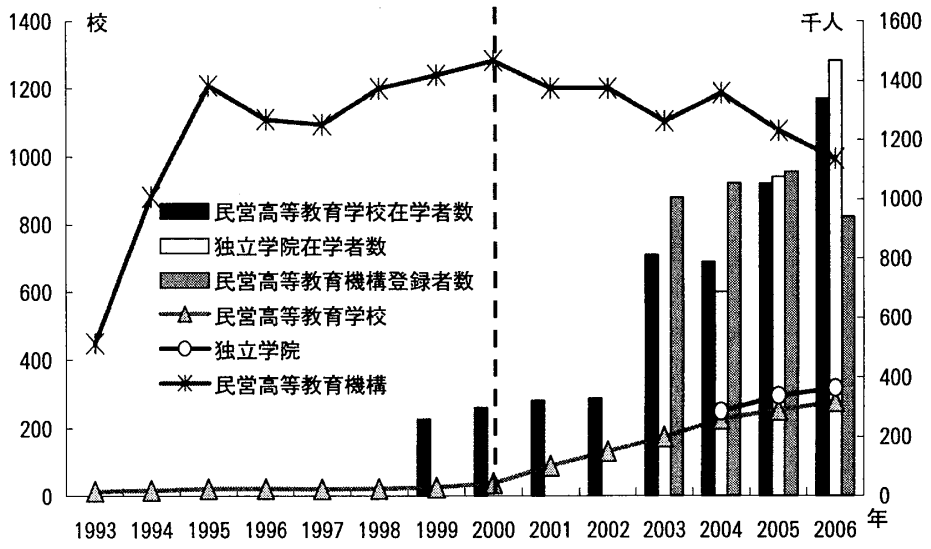
教育・研究の市場化

まず，教育市場についてだが，中国の公立セクターは1989年から授業料徴収制度を導入し始め，1997年には全面的に実施するようになった。図5に示すように，国・公立高等教育セクターの収入に示す授業料のシェアは，大拡張期において大幅に上昇し，これに伴い政府支出の割合も8割近くから5割未満へと大きく後退した。経営はほぼ授業料に依存する私立セクターは，より高い授業料を徴収するようになっており，特に独立学院の授業料は公立セクターのそれの約3倍となっている。しかし，近年高騰した授業料の水準はすでに家計負担能力の限界に達し，さらなる値上げの余地はほとんどなくなっている。大拡張期において，政府の高等教育支出(予算内教育支出)は，1999年の420億元から2004年の1,047億元へと大幅に拡大したが，全体としてみれば，授業料への依存度が高くなったと言わざるを得ない。また研究市場においては，すでに述べたように，「211プロジェクト」と「985プロジェクト」の重点大学強化政策を通じて，ごく一部の研究型大学にのみ集中的に資金投入が行われた。また，研究達成への競争が制度化され，それに個人的な経済的インセンティブが与えられ，競争的なプロジェクト研究費補助金は大きく拡大した。

資本市場への依存

中国の高等教育の急速な拡大を支えるもう一つの重要なファクターは，資本市場への依存である。いうまでもなく，急速な拡大においては，大量の施設・設備建設が必要とされる。1999年から2004年までの間に，全国に大学生寮は7,200万平方メートル，学生食堂は1,200万平方メートルが建設されたが，これはほぼ中華人民共和国建国してからの50年(1949～1999)に建設総面積の3倍に相当する。しかし，それに要する資金の大部分は，大学の銀行からの借入金であった。近年，大学の負債と不良債権化問題は，全国人民代表大会

図4　各類型の民営高等教育在学者数(右軸)と機関数(左軸)の変化



データ出所：教育部発展規劃司『中国教育統計年鑑』，「全国教育事業発展統計広報」1992～2006年。

(日本の国会にあたる)・中国政治協商会議(日本の参議院にあたる)に取り上げられる重要問題となっており，この実情に関する調査も多数行われている。

中国社会科学院の『2006年：中国社会情勢の分析と予測』によれば，1999年から2005年までの間に，高等教育機関は約2,000～2,500億元を負債した。全国政治協商会議の報告によっても，高等教育機関の借入金の総額は2,500億元に達している。そもそも，教育部部長の話によると，1999年からの大拡張期に，高等教育機関の総投資は5,000億元で，そのうち政府の投資は500億元しかなかった(周，2007)。しかも借入金を抱えているのは個別の大学ではなく，ほとんどの公立大学は借金を背負っている。監査(審計)署の統計によると，2003年末まで，教育部などの中央部門所属(国立)大学の中の18大学には72億元の負債があり，そのうちインフラストラクチャー建設によってもたらされた負債は82%を占めている。また省政府所属(公立)大学に関しては，2005年前後までに，湖南省の25大学は100億近い，重慶の38大学は30億余り，山东省の28大学は100億，江蘇省の20大学は100億の負債を抱えている(張・茆，2007)。しかも，年間の授業料収入の数倍の借り入れ残高をもっている大学もある。

また地方政府は急増した学生を収容するキャンパスを拡大するという名目で，大都市郊外に「大学城」を多く建設した。全国で約50の「大学城」が建設されたと言われる。これらの「大学城」を作るために膨大な投資が行われ，例えば河北省の東方大学城におけるそれは50億，広州のある大学城は120億，江蘇などの大学城でも少なくとも40～50億に達している(張・茆，2007)。

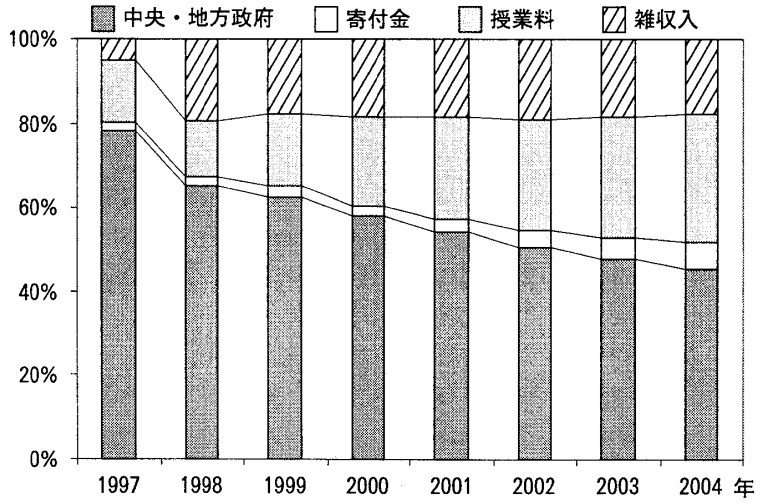
このような状況を作り出したのは，実は政府・大学・銀行の三者であった。すでに述べたように，中国高等教育拡大政策への転換の中で，国内貯蓄の投資機会の拡大は一つの重要な目的とされた。大学はこうした資金の導入が推進されても，返還する責任を必ずしも自覚しているわけでなかった。また銀行側にとっても，これまで大学より安全と思われた投資相手はなかった。このような「大拡張・大負債・大建設」は，中国の50年代に行われた「大躍進運動」に例え，「高等教育の大躍進」と揶揄された。こうした資本市場への強い依存度は，市場経済のルールがまた十分整備されていない中国に特有な特徴といえるだろう。

D．急激な大衆化の代償

急速な拡張の代償として，さまざまな問題が生じた。

第一に，大卒の就職問題。いうまでもなく，高等教育の急速な拡大に伴い，大学卒業生数も大きく増加した。皮肉なことに，高等教育の拡大によって就職ポストを作り出し，失業問題を解決するという大拡張当初の一部の経済学者の楽観的な期待と反して，大拡張が大卒者の就職問題を一層悪化させた。政府の公表した拡大後の2003年から2005年の大卒就職率は，それぞれ70%，73%，72.6%となっている。これらの数字は過大評価の疑いがあるとも指摘されているが，いずれにせよ，70%の就職率で単純な試算をすれば，2006年に大卒の413万人の中，124万人は当該年内に就職できないという結果になる。2007年に大卒者数はさらに増え，

図5　国・公立セクターの収入における財源別のシェア(1997～2004年)



データ出所：教育部発展規劃司『中国教育統計年鑑』1997～2004年

495万人となる。近未来の大卒の就職状況は楽観視していられない状況であるといわざるを得ない。中国には「特有な国情がある，すなわち，多くの学生は農村或いは貧しい家庭出身であり，大変な努力を行ったにもかかわらず結局卒業後就職できない，これは深刻な社会問題になりえる」(呉，2006)と政府側は認識している。

第二に，教育の質の低下である。大拡大期の1999年から2004年の間において，一校当たりの学生数は，本科大学は4,418人から13,561人，と実に3倍以上の増加であり，専科大学の1,701人から3,209人と2倍になった。しかしこれに対して，学生一人当たりの予算内教育事業経費は下がりつつ，2000年から2005年の5年間で7309.6元から5375.9元へと26%が削減された。また，巨額の負債を返還するために，一部の大学は「学生の経費を減らし，運営経費を削減した。多くの大学では実践授業を行えず，実習するためのお金を持たないため，教育の質が保証されない」(李，2007)ということも指摘された。

第三に，教育機会の格差の拡大である。経済成長に伴い，収入は大幅に増加したが，しかし，授業料の高騰に及ばなかった。中国青少年研究センターの報告書に公表したデータで，20年の間に，都市部住民の一人当たり年収は4倍増加したが，大学の授業料は25倍まで増加した。平均授業料水準が，1999年にすでに農村住民の一人当たり純収入を超え，2002年にはさらに農村住民の一人当たり純収入の170%に上がり，都市住民の一人当たりの支出可能な収入の約55%に達した(李，2006)。調査によると，出身階層によって，重点大学・非重点大学・民営高等教育機関の学生の分布は大きな変化が見られた，(楊・丁，2006)。特に大学本科の教育機会は学生の親の職業・学歴によって格差が拡大した(劉，2006)。

第四に，機関間・地域間の格差の拡大である。まず設置者別では，公立セクターと民営セクター，そして公立セクターの中の国立と公立，また民営セクターの中の「独立学院」と他の民営機関との間に，格差は広がった。とりわけ高等教育全体の8割以上占める公立セクターには，「211」・「985」プロジェクトを通じての重点大学への集中的資金投入が行われた結果，施設・設備などの教育条件，研究費などの研究条件，及び社会威信において，格差は一層拡大した(劉，2007)。また，重点大学の多数は大都市に設置されているために，地域間の格差も拡大した。

Ⅳ まとめ——日中比較

以上，日本と中国のマス化のプロセス，その構造変化，及び拡大の帰結の比較を通じてさまざまの異同が見られた。

まず拡大の背景及び構造変化については，第一に，日本においては1960年代初め，中国においては1990年代末に，いずれも急速な経済成長を背景として，急速な政策転換を経験し，極めて短期間で高等教育の大衆化を実現した。しかし，急速な政策転換の契機は双方で異なっている，日本の場合は，重要なイデオロギーとしての民主化，第1次ベビーブームによる18歳人口の急増，私立大学の政治的な力などが政策転換をもたらしたのである。これに対して中国の場合は，教育消費と投資を拡大し，国内需要を引き出し，また就職のプレッシャーを減らせることがねられたものであった。第二に，経済成長によってもたされた膨大な進学需要を満たすために，日本が直面した共通的な課題は，拡大を支える財政基盤である政府資金の欠如であった。さらに，急速な拡大について，政府のコントロールの弱体化が目立つ。第三に，高等教育のマス化によって，日本と中国の高等教育の構造転換も見られる。日本の場合は，収入の増加を原動力として学生容量を大きく拡大した。とくに私立大学は高等教育の拡大に大きく寄与し，マス化の担い手となっていった。また短期高等教育機関も量的，制度的な発展を遂げた。中国の場合もより大きな構造変化が行われたが，マス化の主な担い手は公立セクターで，とりわけ省政府所属の公立大学であった。また，民営セクターも拡大に一定の役割を果たした。さらに，職業教育学院・独立学院も教育拡大に登場した。

他方，高等教育の拡大の帰結については，教育の質の低下，大卒の就職問題，あるいは教育機会の格差，地域的格差などが，日本と中国に見られる共通的な課題であった。これらの問題の大きさに両国には大きな差が見られる。しかも拡大のスピードが日本より速い中国では，こうした問題は短期間で現れて，進展の速度もより速い。とくに中国においては，家庭・地域の経済的格差が大きいため，教育機会の格差はより深刻である。マス化によってもたらされ歪みを克服するために，1970年代半ばから，日本においては1970年代半ばに私学への財政的補助を実施し，自由放任主義から高等教育計画へ，量的拡大から質的充実への新たな政策転換を行った。近年，中国においても同様な政策転換が目指されている。日本の経験から今日の中国にとっ

ての重要な示唆を得られるだろう。

＊注

1）本論文は筆者の日本高等教育学会第 9 回大会（2006 年 6 月）での発表資料「高等教育のマス化と構造変化―日本の経験と中国の展望」に基づいて作成したものである。

参考文献

日本語

天野郁夫「高等教育システムの変動(1)―エリートからマスへ―」『高等教育研究紀要 第18号 高等教育のユニバーサル化の衝撃』高等教育研究所，pp.14-36，2000。

伊藤彰浩「高等教育大拡張の政策展開―“理工系拡充策”と“急増対策”―『学習社会におけるマス高等教育の構造と機能に関する研究』放送教育開発センター，pp.91-105，1996。

市川昭午『大学大衆化の構造』玉川大学出版部，1995。

馬越徹「アジアの経験―高等教育拡大と私立セクター」『高等教育研究』第 2 集，1999年。

大崎仁『大学改革 1945-1999』有斐閣，1999。

金子元久「高等教育大衆化の担い手」『学習社会におけるマス高等教育の構造と機能に関する研究』放送教育開発センター，pp.37-59，1996。

金子元久・小林雅之『教育の経済政治学』放送大学教育振興会，2000。

黒羽亮一『前後大学政策の展開』玉川大学出版部，2001。

小林雅之「国私格差是正と私学政策」『大学財務経営研究』第 1 号，pp.189-208，2004。

ペンペル(橋本鉱市訳)『日本の高等教育政策――決定のメカニズム』，玉川大学出版部，2004。

丸山文裕「高等教育への公財政支出」『大学財務経営研究 第 4 号』国立大学財務・経営センター，pp.21-34，2007。

米澤彰純「高等教育の大衆化・計画化と私立大学の財務状況」『学習社会におけるマス高等教育の構造と機能に関する研究』放送教育開発センター』pp.73-105, 1996。

劉文君『中国の職業教育拡大政策―背景・実現過程・帰結―』東信堂，2004年 3 月。

―――「中国における短期高等教育の政策転換と職業教育への収斂」『産業教育学研究』第36巻第1号，日本産業教育学会，pp.65-72，2006。

―――「中国における高等教育システムの分化と資金配分構造の転換」，国立大学財務・経営センター 大学財務経営研究第 4 号，pp.151-167，2007。

中国語

金子元久(劉文君訳)「高等教育大衆化的政治経済学―日中比較的視点」2006 年度中国教育経済学会年会発表論文。

李文利「高等教育財政政策対入学機会資源分配公平的促進」『北京大学教育評論』2006.2，pp.34-46.

李潤文「誰製造了高校貸款黒洞 高校政府銀行各打算盤」『中国青年報』2007, 3, 9。

劉精明「高等教育拡大与入学機会差異：1978～2003」『社会』2006.3. pp.158-179。

吴启迪(教育部副部長)「認清高等教育発展形勢 努力提高教育教学質量―在2006 年参評高校本科教学評估工作研討班上的講話」(2006年 3 月 6 日)

楊東平「高等教育入学機会：拡大之中的階層差距」『清華大学教育研究』2006.1，pp.19-25

瞿振元(教育部学生司司長)「在高職高専院校教学工作研討班上的講話」1999年10月15日。

張先国，茆琛「高校“負債運行”問題突 盲目拡張釀苦果」『半月談』2007。

周国平，謝作栩「我国民弁高校倒閉問題之思考」『高等教育研究』2006. 5，pp.46-53.

周済(教育部部長)「在国務院新聞弁公室新聞発布会上的講話」2007年09月12日。

英語

Motohisa Kaneko“Marketization of Higher Education- Trends, Issues and Prospects -”(International Seminar on University Management and Higher Education Policies)2005.