

# 中国の普通高等教育における質保証

## —日本との比較—

李 彤朝

### Quality assurance in general higher education in China-A comparison with Japan

Tongzhao Li

In the context of globalizing world economy, since 1990, higher education in China has been expanding at a speed that no other country has ever experienced, succeeding in popularization. However, the expansion has led to a decline in quality and a variety of problems. To assure both quantity and quality of higher education is a focus of recent education reform in China.

This thesis is intended to examine, by comparison with Japan, legal systems and institutions for quality assurance in general higher education in China, operations of the systems and institutions, and their merits and demerits. In exploring the present situation, it points out issues for future development of this field.

#### 目次

- I. はじめに
  - 1. 研究目的と構成
  - 2. 先行研究のレビュー
  - 3. 先行研究の不足点
- II. 高等教育における質保証
  - 1. 背景
  - 2. 質と質保証
  - 3. 高等教育の質保証
    - (1). 利害関係者の視点
    - (2). プロセス、内容、モデル
- III. 日本の高等教育における質保証
  - 1. 質保証の定義
  - 2. 具体的制度運用
    - (1). 法制度
    - (2). 財政制度
    - (3). 設置認可制度
    - (4). 自己評価制度
- IV. 中国の普通高等教育の質保証の仕組みと現状
  - (5). 認証評価制度
  - 1. 中国の普通高等教育の仕組みと現状
  - 2. 中国の高等教育における質保証
  - 3. 質保証システムの構築
  - 4. 具体的な制度運用
    - (1). 法制度
    - (2). 政策及び財政
    - (3). 設置認可制度
    - (4). 自己評価制度
    - (5). 評価制度と認証制度
- V. むすび
  - 1. 高等教育の質保証における日本と中国の比較
  - 2. 分析考察
  - 3. 結論
  - 4. 今後の研究の方向

## I. はじめに

### 1. 研究目的と構成

世界経済のグローバル化を背景として、1990年以後、中国の高等教育は他国で経験したことのないスピードで拡大を続け、大衆化を遂げた。しかし、その一方で、量的拡大は質的低下と様々な問題を生じさせている。量的拡大と同時に、いかにして質の保証ができるのかが、近年の中国の高等教育において改革の焦点となっている。

本論文は、中国の普通高等教育における質保証に関わる法制度と政策、具体的な制度運用の実態、そのメリットとデメリットを総括的に検討することを通じて、中国の普通高等教育における質保証の現状と今後の展開を明らかにすることを目的としている。そのためにまず、高等教育の質保証が求められるようになった背景、及びそこでの質の定義を概括的に述べ(II)、次に日本の高等教育の質保証を比較の視点から検討した後(III)、現在の中国において、普通高等教育の質保証がどのような経緯でどのような法制度や政策に基づいて実施されているか、具体的な制度運用の実態とともに明らかにする(IV)。結びに高等教育の質保証における日本と中国の比較をし、分析した上で今後の研究方向を探索する(V)。

### 2. 先行研究のレビュー

近年、中国の教育界では高等教育における質保証の研究が注目されている。先行研究では、中国における高等教育の質保証に関する研究は、主に質の観点、質の評価と保証、質の管理などの内容に言及している。中国の高等教育の質保証に関する論文は主に三種類ある。第一類は、先進国の質保証と中国の高等教育の質保証をそれぞれにおけるモデル、特徴、発展状況等に関して分析、比較した論文である。例えば『国外の高等教育における質保証のモデル、特徴及び啓示』(中国語—『国外高等教育質量保証的模式、特点及其启示(一)(二)』)<sup>(1)</sup>、『中外高等教育における質保証システムの管理とコントロールに関する比較研究』(中国語—『中外高等教育質量監控保障体系的比較研究』2007)<sup>(2)</sup>などがこれにあたる。第二類は、質保証システムの整備の重要性と展開する方向に関する論文であり、例えば『我が国高等教育における質保証システムの構築』

(中国語—『论我国高等教育质量保障体系的建构—Construction of Higher Education Quality Assurance System in China-2010』)<sup>(3)</sup>、『我が国の高等教育における質保証の進展と動向』(中国語—『我国高等教育質量保障的進展及趨勢』2010)<sup>(4)</sup>、『我が国の高等教育の質保証及びシステムの構築』(中国語—『論我国高等教育質量保障及其体系的构建』2010)<sup>(5)</sup>などの論文がここに分類される。第三類は、質保証に対する観念、理論、制度、教学など全面的に質保証システムを対象とした論文で、大学生の卒業論文に多く見られる。

### 3. 先行研究の不足点

先行研究では、研究の重心は外部質保証の領域に置かれるものが多く、しかも、外国の質保証について具体的に展開される研究論文が多い。中国の高等教育の質保証において研究する範囲、深さと実証性が不足し、高等教育における質保証に関する法制度、具体的な制度運用の基準やシステムの構築などについて、いまだに不揃いな印象である。高等教育の内部質保証システムの構築は中心の中の中心であるべきと筆者は考える。相応する外部質保証システムの建設は重要な補助力であり、高等教育における質保証に関する法制度やシステムなどを早く整えるべきである。前に述べたように、本論文は、中国の普通高等教育における質保証に関わる法制度と政策、具体的な制度運用の実態、日本との比較、そのメリットとデメリットを総括的に検討することを通じ、中国の普通高等教育における質保証の現状と今後の展開を明らかにすることを目的として、今後深く実証性のある研究ができるようにしていく。

## II. 高等教育における質保証

### 1. 背景

1960年代以来、世界経済は拡大を続け、各国間の競争も激化している。各国は人材の所有と技術の革新にますます目を向けるようになり、それが高等教育の大衆化とユニバーサル化を促し、アメリカ、イギリス、ドイツ、日本等の先進国における高等教育は1990年代までに大衆化段階に至った。

高等教育の大衆化とは、高等教育進学率が15%~50%の段階を言う(15%より低い場合はエリート教育

## 中国の普通高等教育における質保証

段階、50%を超える場合はユニバーサル段階と言う)。ただし、数量的基準だけで「大衆化」を表現することはできない。トロウ (Martin Trow) は先進国の高等教育が大衆化段階へと転換する過程について、「高等教育の大衆化をもたらした量的増加は必ず質の変化を伴い、教育権の観念、機能、育成目的、モデル、多様化に応じるカリキュラムの設置、教学の方式と方法の更新、入学管理条件及び高等教育と社会との関係などの面で様々な変化をもたらす」<sup>6)</sup> と指摘している。高等教育は国家公共事務における重要な部門であり、国家の科学技術と経済成長に大きな意味を持っている。単に量的変化を求め、質保証がなければ、必ず多くの問題が現れる。1980年代以来、各国における政策の重要課題として、質の問題、質の管理及び質の保証に関するシステムの構築が進められるようになったのはそのためである。高等教育における質保証の研究は現代の最も重要な課題であるという点で世界各国の認識は一致している。すなわち、1980年代はじめより、欧米先進国がまず「質の管理」に関するマネジメント理論を高等教育の領域に取り入れるようになった。アメリカは1970年代から80年代まで、高等教育における質保証プログラムを実施し、90年代になるとその範囲は全米に及んだ。イギリス政府は、1991年に高等教育における外部からの質保証体制を設立している。ドイツにおいて、今日につながるような質保証をめぐる議論が活発化し始めたのは、1990年代半ばであるとされる。現在ドイツでは全国的に質保証の計画が実施されている。

国家間においても、高等教育の大衆化を背景として、グローバル時代に向けて、質保証の連携組織が設立されている。例えば、各国の第三者評価機関の国際的質保証ネットワークとして1991年に設立されたのが、「高等教育質保証機関の国際的ネットワーク」(International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education、略称 INQAHE) である。その後、2000年に欧州高等教育質保証ネットワーク組織(【原語】: ENQA)、2003年に、アジア太平洋質保証ネットワーク(Asia-Pacific Quality Network: APQN)が設立され、2006年3月のAPQNの第2回年次総会では、OECDとユネスコによる「国境を越えて提供される高等教育の質のガイドライン」(Guidelines for Quality Provision in Cross-border Higher Education)を補完するものとして、「ユネスコ・APQN

ツールキット：国境を越えた教育の質の規制」(Toolkit: Regulating the Quality of Cross-Border Education 2006)が発表され、国境を越えた教育の提供と受入れに関わる教育の質保証規制の支援、ならびに主要な問題点と対処方法が論じられるなど、国際的質保証に関する体制が整えられている。

次に、そもそも質の保証とは何か、高等教育における質保証というものをどう捉えるべきであるかを検討する。

## 2. 質と質保証

質の概念は重要且つ複雑な概念であり、あらゆる領域で幅広く使われており、領域や視点ごとに定義が異なる。質は英語ではqualityであり、これは「要求事項を満たす程度」、つまり顧客を満足させるという目的に合致しているという意味で、望ましさの意味が含まれている。さらに「卓越性、完成度、目的適合性、支払い対価、向上、ニーズを満たす」<sup>7)</sup>などの定義がある。中国では、国家標準 GB/T6583<sup>8)</sup>で、「質は産出、過程あるいはサービスに対する満足度と潜在要求の特徴と特性の総合である」とされている。

質の保証 (quality assurance) は主に英語圏諸国で発達した概念である。1980年代はじめ、欧米の先進国がまず「質の管理」に関するマネジメント理論を高等教育の領域に取り入れ、高等教育における質の判断、評価などの過程を論じるようになった。現在の質の概念に関する所論の多くは産業界における製品やサービスの品質管理の概念 TQM と ISO9000 に触れている。TQM (Total Quality Management) は、製品の品質はもとよりサービス業務の質、経営の質など品質の向上を追求する品質管理の方法と定義されている<sup>9)</sup>。基本的には、企業内部において適用されるもので、品質システムを向上させるためのツールである。ISO9000<sup>10)</sup>は企業の品質管理システムを国際的に定めた基準によって客観的に評価するものである。これは品質システムを一定に維持していくためのツールである。グローバル社会において、多様な需要、利益と願望を満たすのは、簡単なことではない。多元化と変化に応じて質の定義も変化するため、TQM と ISO9000 を組み合わせることで、さらに良い品質管理体制が構築されるとも考えられている。

### 3. 高等教育の質保証

定義はそれぞれの見方によって、多様に存在する。ここではそれぞれの見方別の定義を整理、分析する。その後、プロセス、内容、モデルについて探る。

#### (1). 利害関係者の視点

「高等教育の質保証の概念は、学生、保護者、教員などの視点が多様であるため、解釈も複雑でかつ多義的な概念であり、それぞれの利害関係者にとっての質を単一概念でまとめるのは容易ではない」<sup>(11)</sup>。1962年にアメリカ西部地区に設立された西部地区基準協会(Western Association of Schools and Colleges: WASC)は、教育の質の向上を目的とする、非政府組織のボランティアな評価機関であり、「質保証」という概念に言及している。そもそも質保証は何のために行っているのか、国家建設のため、企業収益のため、学生の自己実現のためなど、国家によって求めているものが異なり、それによって質保証の内容も違っている。しかも時代の需要・変化とともに変化し続けるものであるので、一言で断言するのは難しい。

ENQAの総会(2004)で欧州協会(the European Association)の報告書は、「質保証」という言葉は、評価(evaluation)、認定(accreditation)、監査(audit)などの過程を含むと論じている。ENQAにおいて、欧州協会(the European Association)の定めとして、質保証を外部質保証と内部質保証に分け、ボローニャ・プロセスの世界的拡大について議論の結果が発表されている<sup>(12)</sup>。

現在のアメリカでは、教育効果や学生の学習成果に注目が集まり、大学内において質保証システムが機能していることを大学自身が実証することが求められるようになってきている。「質保証とは、開発インターベンションの長所、価値あるいは所与の標準の整合性を査定及び改善することに関わる活動を含むものである」<sup>(13)</sup>。つまり、大学は良質な教育を提供し、その水準と質を維持し、向上させ、評価する責任を負っている。アメリカでは、質を保証するための業務には、審査、RBM(結果重視マネジメント)、レビュー、評価などが含まれる。イギリスでは、質保証について、評価機関であるQAA【原語】や大学では「教育研究活動に関わる質が一定の基準を満たしていることを客観的資料(エビデンス)をもって大学自らが証明することである」

<sup>(14)</sup>と定義づけている。イギリスでは「大学自らが証明する」という概念が重要である。

日本では、「高等教育機関が、大学設置基準などの法令に明記された最低基準としての要件や認証評価などで設定される評価基準に対する適合性の確保に加え、自らが意図する成果の達成や関係者のニーズの充実といった様々な質を確保することにより、高等教育の利害関係者の信頼を確立することを指す」<sup>(15)</sup>と定義されている。つまり日本では、大学設置認可制度により事前規制をし、そして自己点検、評価をし、さらに認証評価制度などの事後評価によって、質の向上、多様化、個性化の推進と制度自体の改善向上が図られており、評価の立場が最も重視されている。

以上を踏まえて、一般的に多くの国で受け入れられている質保証の概念とは、政策、過程、行動などを通じて質を維持・向上させるもので、そのために「持続的にシステム、機構とプログラムの質について、評価、監督、コントロール、保証、維持、促進させる過程」<sup>(16)</sup>である。高等教育を実施する際に設定された教育目標を達成し、高等教育を実施する機構と教育を受ける側双方が需要を満たし、しかも持続的に改善していけるかどうかということである。高等教育機関における教育研究活動の第三者による質保証が、国際的に重要視され、評価結果に基づいた質の改善・向上が求められている。このような質保証と改善のための評価という考え方は、「評価文化」<sup>(17)</sup>と呼ばれることがある。

一方、TQMとISO9000における顧客を満足させるという目的の達成度が質を意味するという点に着目すると、供給側の観点の多くは、消費者(親、地域、産業)の立場からバランスを取ることを認識し、顧客が市場で自由に選択できるように要求の多様化に応じて公共サービスを提供するがどうかで分岐している。供給と需要の関係の新たなメカニズムを作り出し、その上で国は品質の内容と水準を規定し、考査し、評価し、審査結果を公表するという形式で、自由競争を促進させるべきであるという論調もよくみられる。これはこれまでの公教育制度原理とは異なるものである。卓越した人材の育成と大衆化した教養の備えは分けて考えるべきである。それ故基準は当然異なってくる。つまり、高等教育を実施する機構と教養を受ける側の双方の需要を満たされなければならない。

## (2). プロセス、内容、モデル

もう一度質保証に対する認識を整理しよう。高等教育機構を設立する際に設置認可を行い、審査で認可の制限を設け、その後定期或いは不定期の評価認証を行うことで質保証は実現される。その実施する主体は、高等教育内部（internal／内部質保証の定義は、高等教育機関が、自らの責任で自学の諸活動について点検と評価を行い、その結果をもとに改革、改善に努力し、これによって、その質を自ら保証するというのである）と外部（external）の機構があり、権利と意思決定タイプは、集権的評価と分権的評価がある。評価の方法は4通りであることが一般的に知られている。つまり、自発的な自己評価、義務を背負うような自己評価、自発的な外部評価、政府など公的機関による評価のプロセスである。

質保証は縦に見ると、教育導入の質、過程の質と産出の質である。横から見ると、人材育成の質、科学研究の質と社会サービスの質である。高等教育における活動の領域から見ると、教学の質、管理の質、教育サービスの質と分けられていると考えられる。教育機関におけるプロセスは国によって違いがあるものの、似たような過程もある。一般的には、入学テストと学位の配布を通じて入口、出口の質保証に関する規制であり、実施する主体は高等教育機構におかれている。自己評価・第三者評価と認証の面で制限するのは、実施する過程の質保証に着目しているものである。実施する主体は高等教育機構と政府・社会・認証機構である。

現時点では各国の多くは、高等教育の質保証について、最低限の質保証であると理解している。しかし時代が変動する中、質保証は時代と共に変動し、複雑性を持つものである。今までに承知された保証モデルは3つある。1つ目は、従来の政府がリードしてコントロールするタイプである。例えばドイツ、フランス、オランダなどが挙げられる。2つ目は、政府、各高等教育機構、社会との協働による意識決定を行うタイプである。例えばイギリス、日本、オーストラリアなどがある。3つ目は、民間主導的、つまり市場型タイプである。例えば北欧の国などが挙げられる<sup>(18)</sup>。

その中で、前述のアメリカ、イギリス、日本などの国の質保証における概念のように、各国の発展によって、求められる質はそれぞれの目的に応じて多様である、質保証は総合的なアプローチであるとともに、

各国の文化や教育機関の特徴によって異なるものでもある。中国で、高等教育の質保証に関する研究は、主に質の観点、質の評価と保証、質の管理などに言及している。中国の高等教育の質保証について具体的に述べる前に、以下では近隣国である日本における高等教育の質保証について述べる。日本をモデルとする理由は、参考となる長所と短所を発見するためである。

## Ⅲ. 日本の高等教育における質保証

先行研究<sup>(19)</sup>を参考にすると、日本の高等教育の特徴は、一つは第二次世界大戦の終わりまで、一貫して中央集権化されていたことにあるといえる。1950年代になると中央教育行政による集権的体制はさらに強化され、国の関与と大学の効率的自治が同時に存在する体制となっている。つまり政府、各高等教育機関、社会との中和による意志決定タイプであり、国は完全に管理する権利を持っている。特徴の二つ目は、大学の設置形態が非常に多様であるということである。三つ目は、高等教育における質の保証の定義が、日本では明確にされていないにもかかわらず、質の保証の議論が先に進んでいることである。四つ目は、自己評価が高等教育の質保証において最も中心となる部分であり、日本の高等教育の特徴は、自己評価が高等教育の質保証において最も中心となる部分であるとまとめることができる。五つ目は、評価機関は独立した第三者組織によって実施し、第三者評価制度の導入を柱とする大学の質の保証に係る新たなシステムの構築が要求される、「事前規制から事後チェック」への行政政策の転換である。

### 1. 質保証の定義

日本の定義を見てみよう。中央教育審議会(2005)「我が国の高等教育の将来像」<sup>(20)</sup>によれば、保証されるべき高等教育の質とは、教育課程の内容・水準、学生の質、教員の質、研究者の質、教育・研究環境の整備状況、管理運営方式等の総体を指すものと考えられる。したがって、高等教育の質の保証は、行政機関による設置審査や各認証評価機関による評価（「認証評価」とは、すべての国公私立の大学等が、文部科学大臣の認証を受けた第三者評価機関による評価を受ける制度をいう）のみならず、カリキュラムの策定、入学者選抜、

教員や研究者の養成・処遇、各種の公的支援、教育・研究活動や組織・財務運営の状況に関する情報開示等のすべての活動を通して実現されるべきものである。

「高等教育の質を計る視点としては、卓越性、任意に定められた基準に対する適合性、自らが定める目標に対する達成度、関係者の満足度が考えられる」<sup>(21)</sup>。日本では、教育の分野では、「質保証」「水準維持」(quality assurance)の問題が、大学評価・学位授与機構との関連で、特に高等教育の分野で認識されつつある<sup>(22)</sup>。その理念は、世界に通用する「大学の質」を保障し、学生の利益を守るというものである。

日本には、765<sup>(23)</sup>の大学があり、大学の設置形態は多様であり、国立大学、公立大学、私立大学という違いがある。また、多数の専門分野を擁する複合大学、総合大学のほかに、単一の学問領域を中心に編成している単科大学もある。高等教育における私立大学の割合は全体の82.5%<sup>(24)</sup>を占めているのが現状である。質保証システムの構成は、外部の質保証プラス内部の質保証で成り立っている。現在実行されている高等教育の質保証の枠組は、以下のようなものである。まず、入口に設置認可基準を定め、設置の際に審査を受けるというものである。次は大学教育の実行過程において、内部による自己点検、評価、改善等が行われる。最後は出口であり、7年以内に認証と評価を行い、質が保証される仕組みになっている。認証機構の種類により認証対象も異なり、認証機構によっては多種類の認証に対応することが可能となっている。日本において、大学の教育・研究活動は創作的活動と見られ、良し悪しの評価が難しいため、各教育機関で提供される最低ラインの教育を標準とした質保証の基準を作り、質保証が行われている。この基準には卒業生の質標準も含まれる。国は、765の大学に、それぞれの認証評価機関の評価を受けることを義務付けている。

生和(2008)は、日本の質保証には4つのレベルが関わっており、「①設置認可時の遵守事項が守られていること、②大学が掲げる使命、目的が達成されていること、③社会が期待する教育成果が認められること、④国際的通用性のある教育研究が行われていることは、高等教育における質の保証に必要となる条件である」と述べている<sup>(25)</sup>。次に、具体的な制度運用を順に見てみる。

## 2. 具体的制度運用

### (1). 法制度

日本では、「学校教育法」(1947年施行、2011年改正)・「教育基本法」(1947年施行、2006年改正)・「社会教育法」(1949年)・「職業能力開発促進法」(1969年制定、1991年改正)・「日本私立学校振興財団法」(1970年)・「独立行政法人通則法」(1999年)など教育に関する法律が備えられている。高等教育の質保証に言及しているのは、主に二つの法律である。一つは教育基本法、もう一つは学校教育法である。

1947年に施行された「教育基本法」<sup>(26)</sup>は、2006年に全面改正された。そこでは、大学の役割や、自主性・自律性などの大学の特性が尊重されるべきことが規定されている。「学校教育法」<sup>(27)</sup>は1948年3月31日に法律第26号として公布され、(その後何回も改正され)質保証における設置認可、自己評価、認可評価などの制度について規定している。文部科学大臣の定めるところにより、あらかじめ、文部科学大臣に届け出なければならない。国は法律規定の形で、教育機関で提供される最低ラインの教育の標準を定めており、さらに765の大学は認証評価機関の評価を受けることが義務付けられている。

そのほか、1999年7月の「独立行政法人通則法」の公布を機に、国立大学に独立行政法人として、自律性・自主性を求める改革が実施されるようになった。2005年の「わが国の高等教育の将来像」、「新時代の大学院教育」及び2008年の「学士課程教育の構築に向けて」、「中長期的な大学教育の在り方について」などの答申により、相次いで改革が実施され、質保証は着実に自主的、自律的に実行されている。

### (2). 財政制度

日本は1970年代から、私立高等教育の規模を拡大すると同時に質の向上を求め、1970年5月12日に「日本私立学校振興財団法」が公布された。、それに基づいて、政府は私立大学へ財政投入をし、提供した補助金は私立大学の経常経費の2~3割を占める。私立学校の発展と質保証を促進する政策を実行し、高等教育の発展にも寄与している。

1999年の国立大学法人化を機に、評価は質保証の中で最も重視されるようになり、高等教育機関に投入さ

## 中国の普通高等教育における質保証

れる財政額は評価の結果に基づいて異なる。財政面での資金投入は質保証に繋がる。ちなみに平成23年度に国公私立大学を通じて教育研究水準向上に向けた改革の支援額は467億円に達するが、そのうち、大学教育の質向上推進事業に当てられたものは72億円である。平成24年度に「各大学の強みを活かしながら、大学を超えた連携を深め、多様かつ質の高い大学教育を提供する取組や、産業界のニーズに対応した人材を育成する取組など、優れた大学教育改革の取組を支援することにより、大学教育の充実と質の向上を実現する」<sup>(28)</sup>という目標を設定し、教育研究水準の向上に向けた改革の支援396億円のうち63億円を大学教育の質向上推進事業に投入している。高等教育経費への公的財政支出のGDPに対する割合は0.5%である。そのうち、公費負担は大学運営に当たる全諸経費の3分の1、私費負担は3分の2の割合で分けられている。

### (3). 設置認可制度

日本では1961年、文部省が大学設置認可基準を大幅に緩和し、学科増設、定員変更などの方針を発表した。私立大学を拡張させ、政府が民営である私立大学に大いに期待をする傾向である。大学の設置認可制度は、「大学を設置しようとする者が文部科学大臣に認可の申請を行い、大学設置・学校法人審議会の審査を経て、文部科学大臣が認可を行う制度である。それは、大学の設置に関して、設置認可を行う際の審査基準と認可後も大学が備えるべき最低限の基準としての役割を果たすために設定された制度である」<sup>(29)</sup>。認可基準には、学校設立の資格（教学の実力と財政計画、管理運営など）、新たなプログラムの実施、学位の配布、認証機構の認証資格などが含まれている。認可された大学から配布される学位は再度確認と認可を行う必要はない。

認可の仕組みの特徴として、国が主導的で、絶対的な権限を持っていることがある。認証と評価の結果に基づいて財政援助が行われるため、国の権限が強いのである。1999年には、大学設置基準が改正され、その後時代に応じて何度も基準が改正されている。法律上の備えは迅速に行われていると言える。

### (4). 自己評価制度

日本では、1998年10月26日の大学審議会の報告書「21世紀大学の未来像と改革措置」に基づき、学校教育法

によって大学等に自己点検・評価する義務が課せられている。自己評価制度とは、「大学等が、自己の目標・目的に照らして教育研究等の状況について点検し、優れている点や改善向上すべき点などを評価し、その結果を公表するとともに、その結果を踏まえて改善を行っていくという質保証の仕組み」<sup>(30)</sup>である。自己評価は学長を中心としたトップダウンとボトムアップのプロセスとなっている。大学が最初に機関として評価活動に着手し、次いで学部と学科の自己評価が行われる。最後に大学全体の自己評価レポートが作成される。高等教育の質保証における内部的な自己点検と評価は、学校教育法により義務化されており、実施主体は大学であることが規定されている。

### (5). 認証評価制度

認証評価制度は多面的な評価システムである。「認証評価制度とは、文部科学大臣の認証を受けた認証評価機関が、大学、短期大学、高等専門学校及び専門職大学院の教育活動などの総合的な状況について、評価基準に基づき行う評価」<sup>(31)</sup>と学校教育法第109条第2項・第3項に定められている。大学等は政令で定められた期間(7年)ごとに、認証評価機関のいずれかを自ら選択して認証評価を受けることが義務づけられている。

文部科学省(MEXT)は、2004年から認証機構を起動させた。文部科学省は認可機構に対して、完全に管理する権利を持ち、高等教育を直接監督する。質保証における評価制度へ向けて様々な改革を実施している。その認証機構としての役割を果たすきっかけは、1998年10月26日に大学審議会が報告書「21世紀大学の未来像と改革措置」を公表して、第三者介入の方式による評価制度を導入すべきであると提案したことである。国立大学を主たる対象とした評価機関を設置し、また評価結果に基づく予算配分制度、大学評価・学位授与機構の設置などが提言された。その目的は、大学の教育研究の質保証及び改善向上を促進すると共に、大学にアカウントビリティを果たさせることである。それによって、大学評価、学位を授与する機構の設立は法律上で明確に規定されている。

2002年8月、中央教育審議会は「大学の質の保証に係る新たなシステムの構築について」<sup>(32)</sup> 答申を行い、国の高等教育の国際的通用性、共通性の向上と国際競

争力の強化を目指すための改革案を示した。内容は、大学の設置認可制度の弾力化のもと、評価対象機関とは独立した第三者組織によって実施される第三者評価制度の導入を柱とする大学の質の保証に係る新たなシステムの構築であり、「事前規制から事後チェックへ」と従来の行政政策を大きく転換するものであった。事後評価には、自己点検、評価、認証評価があり、これは評価される団体の適正さを担保する仕組みとなっている。

では近隣である中国では、高等教育における質保証をどのように推進させたのだろうか。

IV. 中国の普通高等教育の質保証の仕組みと現状

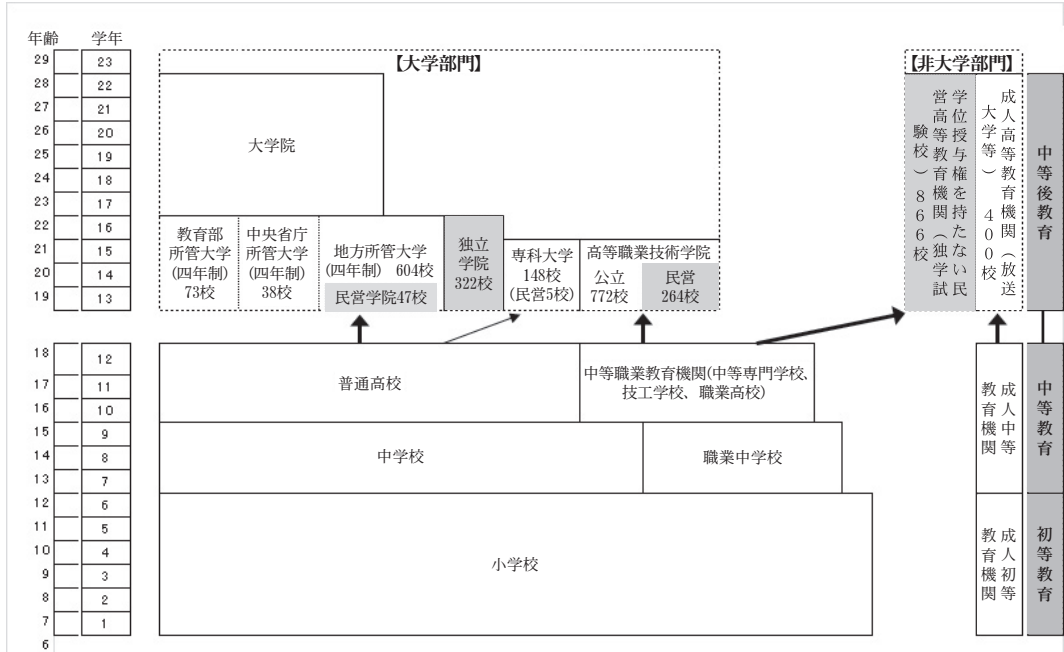
1. 中国の普通高等教育の仕組みと現状

中国の高等教育は、普通高等教育と成人高等教育の二種類で構成されている。普通高等教育を行っている

機関には、主に当該年度の普通高校卒業生を対象に募集する全日制の大学のほかに、高等専門学校／高等職業学院および教育部に認可された民営高等教育機構が含まれる。また、高等教育機関として、主に大学（本科）、学院、高等職業学院、独立学院、民営本科大学、専科（短大）学院、などの類型がある。教育段階に分けると、専科（短大）、本科（4～5年制大学）、および研究生（大学院）教育という三つの段階がある。大学は、教育部の直属大学、教育部以外の中央政府部門に属する大学、地方政府の教育部門に属する大学、地方政府の非教育部門に属する大学及び私立大学の5つに区分される。

以下の図1、図2で中国教育システムの概況と普通大学の従属関係を示す。

図1. 中国教育システムの概況



註：独立学院と民営校は国財負担せず、民営セクターに当たる、その中の普通高校は日本の高校の日本の高校に当たる。2009年教育部に発表された「2008年全国教育事業公報」により作成したものである。



## 中国の普通高等教育における質保証

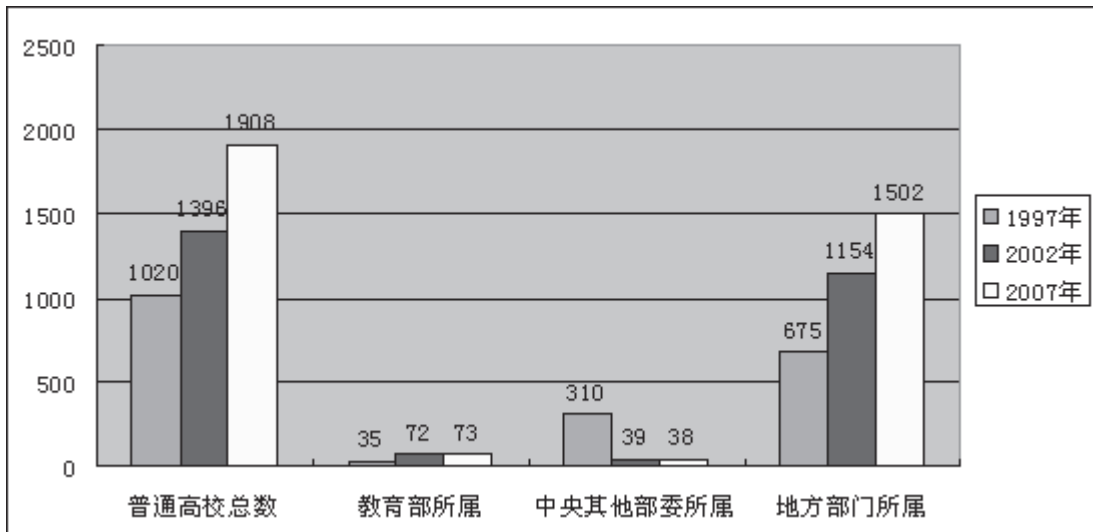


図2 普通大学の従属関係変更概要

教育部発展計画局の教育統計、中国教育年鑑の発表データを整理して作成(龔放、黄成亮 2009)

そのうち大学は、3 つ以上の主要学科と高い水準の教学及び研究の実力を持ち、在学生数は 5000 人以上であることと定められている。また学院は、1 つ以上の主要学科と高水準の教学レベルをもち、学生数は 3000 人以上であることと定められている。この 2 つのタイプの大学は本科レベル教育を実施している。高等職業学院は専科レベルで、教育方法は本質的に同じく、高等教育レベルを基礎としており、1 つ以上の主要学科を持ち、在校数は 1000 人以上であることと定められている。それぞれのレベルにより、学士の学位、修士もしくは博士の学位を交付することができる。量的拡大に当然質保証と財政の問題が生じる。高等教育の大衆化に伴う財源不足は著しくなり、質の低下が危惧され、その解決策のとして、1980 年代から民営資金の投入、授業料収入に依存する民営セクター（民営高等教育機関、独立学院）が現れてきた。私学をはじめとする多様なセクターによる協働的な「弃学」、つまり、大学作りとプログラムの協働的研究が増加しつつある。本論文において、論じている高等教育の質保証は、民営セクターの「弃学」を除いた、所謂国から財政投入に当てる普通高等教育である。

1998 年の「中華人民共和国高等教育法」の公布によ

って、すべての中国の国公立大学は法人化され、教育・研究・社会サービス・国際交流及び財政管理、大学内部の組織の構築などを主体的に行うこととされた。中央政府が主管していた大学の一部は地方に移管され、高等教育全体をマクロに管理する体制へと移行した。それによって、多くの大学は政府の枠組みに沿って、地方と自らのニーズに合わせた展開が出来るようになった。また、授業料の徴収、研究開発や校営産業による収入の創出など、「自分の財布」を持つことができた。ただし、教育部や関連省庁及び地方政府によって設置運営される機関も以前と同様に存在している。また「民弁」教育、つまり、個人、企業、社会团体、外国教育機構など多様なセクターにより運営される教育機関が急速に増加しつつある。

1998 年の中国の大学生募集数は 108 万人、高等教育の進学率は 9.8% で、在校生数は 340 万人であった。しかし 1999 年から政府は大学の入学規模の大幅な拡大を行った。4 年連続で高等教育が量的に拡大した結果、2003 年 12 月の進学率は急激に増加し 17% 前後に達した。この時点で中国の高等教育は既に大衆化段階に入ったと言える。その後、さらに拡大を続け、2004 年の大学生募集数は 447 万人に達し、高等教育の進学

率は19%で、在学学生は1330万人となった。「2008年全国教育事業発展統計公報」によると、2007年には高等教育の進学率はさらに上昇し、23%に到達した。在学学生は1800万人で、世界一の規模となっている。

2008年の時点では、「普通高等教育機関は(本科と専科を合わせて)2263校程度である。日本の1182校の約1.9倍となっている。そのうち日本の4年制大学の765校に対して、中国の4年制大学である本科大学は1079校であり、中国は日本の1.4倍の大学数となっている」<sup>(33)</sup>。普通高等教育機構の在学者数は2021万人と、1998年の約6倍に達していた。総括的に統計した結果、2009年の大学数は2300校になり、4年制大学の学生数は2979万人余りで、進学率は24.2%、高等職業教育機関の数は1000校余りである。また、成人高等教育機関は950校以上ある<sup>(34)</sup>。2010年度は更に上昇、全国の各高等教育機関の総括的高等教育人口は3105万人余りに達し、高等教育の入学率は26.5%に達し、すべての高等教育機構の数は2723校であり、そのうち普通高等教育機構は2358校(独立学院も含む)である。この間の高等教育機関在学者数の増加は、中国のGDPの8%~10%の成長率を遥かに超えている。

実質上では、高等教育の大衆化を実現したと言うより、「エリート教育」から「大衆化教育」に転換する初期の段階にいる。それにも関わらず、高等教育の大衆化に伴う財源不足は著しくなり、質の低下が危惧され、その解決策として、私学をはじめとする多様なセクターによる民営的、協働的な「弁学」が増加しつつある。

## 2. 中国の高等教育における質保証

中国政府は、1949年の建国以来、高等教育における本科教学の質保証を常に重点的に扱い、大量の人、モノ、財力を投入し、種々の政策と改革を実施してきた。時代の変化に応じて本科教育の質保証の内容は異なるが、政府の関心が低下することはなかった。1988年に「国家重点学科」へ優先的に投資するプロジェクトがスタートし、内容として、高等教育機関の多くが国民に開かれると同時に、少数の大学と学科を対象として、優秀な人材を育成するための重点的な資金配分戦略が展開された。入学定員数の拡大による質の低下が危惧されるなか、質保証と質保証システムの建設をさらに重視し、質の向上を目的とするプロジェクトが次々に実施されるようになっていく。

プロジェクトは主に3つの内容をもつ。1つは、政府の主導的な機能の転換と高等教育機関における自主権の拡大である。従来のような長期にわたる政府の直接管理、関与の姿勢を弱め、大学に権限を与え、自由裁量の範囲を拡大し、自主的に学校管理、運営、設立などを実行させると同時に、自己評価と監督制度の設立を規定している。政府は大学に対する評価を通じて、高等教育の質の保証の監督役を果たしている。2つ目は、高等教育の大衆化政策に転換したことである。その理由は、以前のような世界一流大学の育成を目指すエリート教育から、経済のグローバル化と教育の大衆化に対応できるような高等教育の体制へと改革し、大きく前進しなければならない状況となったことにある。「社会主義的・民主的な政治制度」と市場経済体制に相応しい高等教育体制の整備は最も重要な段階に入り、近年高等教育の大衆化によって引き起こされた質保証の問題については議論と研究の対象となっている。しかし、3つ目として、エリート校建設に向けた計画も進められている。1995年に中国の高等教育の卓越性を求め、世界一流の大学づくりを目指し、ハイレベルの専門人材を図る「985プロジェクト」<sup>(35)</sup>、「211プロジェクト」<sup>(36)</sup>、「111プロジェクト」<sup>(37)</sup>が策定され、特に選ばれた大学や学科に対して重点的な支援が行われている。この時期の中国政府は、質保証とともに規模の拡大に継続的に取り組み、大学進学率の向上が政策上の重要目標として掲げられた。1998年に公布された「21世紀に向けた教育振興行動計画」<sup>(38)</sup>で、徹底的に「高等教育法」の規定に沿って実施する。そこで、高等教育のさらなる発展と改革を促進させ、質の向上と運営上の効益を高める方針が打ち出されている。2000年までの高等教育機関の入学率は11%に設定した。

そこで、実施する教育機関に関わる質保証の内容と評価は一般的な高等教育機関と異なるが、プロセスはよくあるタイプで、外部からの質保証と内部からの質保証に分けて基準が挙げられている。一般的に質保証の問題の中心は評価の問題であると理解されている。つまり、評価によって質は保証されているのである。質保証は外部保証、つまり法制度によって強制的に義務づけられ、政策と財政により支えられていることに加え、「設置認可制度」により事前評価が行われ、「認証評価制度」により実施途中の評価を行い、さらに時代と社会に相応しい人材を育成したかどうかという

「事後評価」を加えることで、高等教育の質が保証されるようになってきている。高等教育が大衆化している状況の中、基礎的なレベルでの質保証と世界一流の大学づくりを目指すプロジェクトでは、別の基準によりながら、制度と財政を結びつけて、質保証が実施されている。そのような点では日本と比べて複雑であり、高等教育のモデルにおいて、レベルの異なる高等教育に応じて質保証を実施するという課題がある。

### 3. 質保証システムの構築

近年大衆化しつつある中国高等教育における質保証システムの構築の歩みとして、まず2003年に政府は5年に1度の評価制度を導入し、独立法人資格を持つ「高等教育教学評価センター」を設立した。それに基づき、専科課程を持つ教育機関を対象にした評価が各地方政府レベルにより実施されている。また教育部は「一般高等教育機関の基本的教育運営に関する条件指標（試行）」(2004)の公布をし、高等教育機構から提供されたハード面の質向上が保証されるように規定している。さらに、先に述べたように、中国の高等教育の卓越性を求め、「985プロジェクト」、「211プロジェクト」、「111プロジェクト」が実施され、さらに「高等教育の質的プロジェクト」を実施することにより、創造的、革新的、高資質の人材を育成し、先進国との協働的研究を促進している。このように質保証システムの構築が展開されているが、法制度の整備と政策、財政の支援が重視されているものの、大学内部の質保証に対するシステムの設立はまだ完全とはいえない。欧米先進国の高等教育に導入されたTQMとISO9000を導入すべきとの議論があるものの、正式に導入している大学はまだ僅かである。

中国の研究者の多くは高等教育の「質」の概念と「保証」について、「高等教育の質の保証に関するシステムはそれに相関する要素に基づき構成された有機的な総体であること」と共通に認識している。しかしその中の要素については、それぞれの観点は統一されていないようである。その観点は大きく2つの基準で分けられる。1つは、今までの一般論と同じく、高等教育機関の類別で分ける基準であり、「高等教育の質の保証に関するシステムは内部の質保証システムと外部の質保証システムによって構築されている。内部の質保証システムは大学内部の質保証活動によって構築されて

おり、外部の質保証システムは専門的な機構の評価活動の実施によって実施される」<sup>(39)</sup> というものである。2つ目は、高等教育における質保証システムの構築に関する展開の順序によって分けるものである。「高等教育の質保障に関するシステムは、組織システム、質の情報の収集処理システム、評価診断システムとインセンティブシステムなどの四部分によって構成されている」<sup>(40)</sup> というものである。

伝統的に中国の高等教育システムは、きわめて中央集権化されたシステムであり、中国教育部に設定されている本科教育評価の基準(ガイドライン)に沿って、高等教育の外部質保証も内部質保証も共通に実施されている。したがって、プログラムとしては完全に関連しており、評価への準備作業によって、質の向上を図ることを目的としている。本来の質保証の責任は大学にあるにもかかわらず、上からの監督・監視により質保証をされている部分が大きく、内部質保証の一部である教学の質保証ばかりが強調されて、総合的な質保証の実施はまだ形式的なものが多い。現状としては、トップレベルの大学は、内部質保証により質を維持できるが、レベルの低い大学(新設のカレッジなども含む)は、外部質保証により規制されており、評価結果はウェブサイトで公表され、結果によっては予算を削減されたり、学生募集の停止命令を受けたりすることがある<sup>(41)</sup>。現時点の中国では、高等教育における質保証は外部の質保証評価に基づいて、内部変化を促進する方法をとっている。

なぜ中国では外部の質保証評価に基づいて、内部変化を促進する方法をとっているのだろうか、第一に、急速に発展した高等教育における教学の状態は満足できるものではなく、管理も規範も不十分なままで、新任教員と新設置教科が多いため、中国政府はやむを得ず外部評価に基づいて内部変化を促進する方法をとっていることが考えられる。第二に、今までの中央集権化されたシステムから、法人化された大学に完全な権限を委ねるまでに転換されていないことがある。今後発展状況に応じて基本的な学校運営条件を達成し、基本的な教学管理を規範化し、徐々に内部質保証システムを設立し、外部質保証システムは内部質保証システムに基づいて、質保証の責任は大学に置かれることになるだろう。

筆者は質保証が外部と内部に分けて考えるべきであ

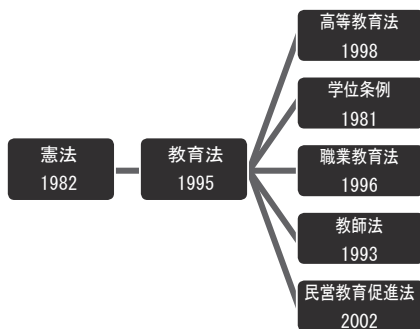
るといふ説に賛同する。中国では、イギリスと同様、外部から保証体制を設立する段階までに至らず、ドイツと同様に、全国範囲内に質保証の計画を実施する提案はあるものの、やはり物的、人的、財的條件を総合的に考えると、簡単にできるものではないと考えられるのである。以下では具体的な制度運用を考察する。

#### 4. 具体的な制度運用

##### (1). 法制度

中国では、高等教育の質保証に関する法律が制定されていない。そこで、教育法、高等教育法などの法律と規定の公布により言及された中国の高等教育における質保証に関する様々な対策と措置が実施されている。今までに適用された法制度（下図参照）と質保証に関する主な法制度を設立の経緯から見てみる。

図3



中華人民共和国では、1980年代以降教育の改革・発展を円滑に進めるための教育に関する法律の整備が進められる中、「中華人民共和国憲法」(1982・12・4)第19条の中で言及している。「国家は社会主義の教育事業を發展させ、全国民の科学的文化的な水準を高める」<sup>42)</sup>という規定である。これは最も基礎的なレベルの質保証を目指していると理解してよいだろう。その後「中華人民共和国学位条例」(1981・1・1)に、初めて高等教育の質保証に関わる規定が設けられ、学位について、学士、修士、博士とランク付け、交付と認証に関しても規定している。1985年「教育体制改革に関する決定」(中国語-关于教育体制改革的決定)においても、質の保証の重要性は強調されている。そして「社

会主義市場經濟の局面を素早く展開させる」ため、「中国教育改革と發展綱要」(中国語-中国教育改革和发展綱要 1993.2.13)と「中華人民共和国教師法」(1993.10.31)が公布された。「中国教育改革と發展綱要」には、高等学校が目指す目標は、市場經濟、科学技術と社会發展の需要に応じる専門的なエリート人材の育成を中心として、集中的な政策支援と財政導入による世界一流レベルの「重点大学と重点学科」を作り上げ、高等教育の質をさらに高め、科学技術の水準と運営利益を強調するといった内容であり、その時代の質に関わる内容として規定されている。「中華人民共和国教師法」(1993.10.31)では、大学教員の質について定めており、教員資格を取得するには、必ず大学院もしくは大学本科を卒業していることが条件として要求されている。

その後「中華人民共和国教育法」の公布(1995・3・18)により、大学の設立、権限、運営、利益などに関することが法律として定められた。内容については、従来の教育政策を踏襲し、教育を社会主義現代化建設の基礎として、国家が教育事業の優先的発展を保障するという基本原則が、明確に規定されている。さらに高等教育に対する法律上の位置付けが明確にされ、「中華人民共和国高等教育法」(1998・8・29)が公布された。その第7条には「国家は社会主義現代化を目指して、社会主義市場經濟の需要に応じて發展させ、レベル別、類型別、目標別の高等教育機関の実践に基づき、高等教育の体制改革と教育改革を推進させる一方、教育の質保証と収益を確保する」<sup>43)</sup>と明確に「質保証」という表現が用いられるようになっていく。そして「中共中央国務院が教育改革を深め、全面的な素質教育を推進することに関する決定」(中国語-中共中央国務院关于深化教育改革, 全面推进素质教育的決定-1999)では教員の質保証についてさらに明確に要求しており、最も中心的な内容として、質保証の評価制度の健全化について言及している。教学に対して「合格評価」と認証を結びつけ、制度を健全化させ、専攻学位教育の質保証制度を作り、学位と大学院生の教育の質管理と情報を公開するネットワークを設立すると定めている。2001年に教育部から「高等教育機構の本科における教学の質を高めることに関する意見」(中国語-关于加强高等学校本科教学工作提高教学质量的若干意见)が公

## 中国の普通高等教育における質保証

布され、教学に対して、12条で教学の質保証システムの設立と完備、それに対する監督と評価システムの設立と完備などが求められている。そこでは、政府と社会は監督する役割を果たし、高等教育機関における自発的な要求で制度上の完備、科学的かつレベル別で有効な評価システムの設立と監督システムの構築などにも言及されている。1995年から実施された教育法の中でも、大学側は各自で規定と制度を制定し、自主管理を行う権限が法律上で認められたが、現実としては教育法の内容は余りにも大雑把で、明確な規定と制約力が足りず、吉林大学、中国政法大学、上海交通大学など僅かな大学のみが大学独自の規約を作った。有名な北京大学、清華大学でさえも規約を整えていないのが現実である。高等教育の質保証に問題が出るのは当然である。

そして2003年に政府は「立憲」させる意味である高等教育機構の内部における制度設定の実施を要求した。それに連れられ、議論と改革を相次いで開始した。ようやく2012年1月1日に、「高等教育機構の規約を設定するための暫時実行方法」（中国語-高等学校章程制定暂行办法）という新たな法律が公布された。この法律は、高等教育における体制改革、現代的大学制度の建設を進め、その道標になるものとして、高等教育における管理と職能を發揮する基準を作り、この基準が学校内の「憲法」に相当するものになっている。

大学は人事、財務、学術、企画等の権限を与えられ、法律に基づき自主的な学校設立が進められている。教育の管理における官僚化、数量化、営利化等マイナス要素を取り除き、質保証の面では、自主的に学校管理、運営、設立などを実行すると同時に、自己評価と監督制度の設立も規定している。「国家は、高等学校に関する監督は立法監督、行政監督と司法監督であると位置づけ、学校の校長に権限を与え、学校の設立者と学校の間における、設置と職能の役割分担、学校の重大事務の決定システム、管理における第三者の関与などを明確にして、学校管理の民主化と科学化を求める方針である」<sup>(44)</sup>。また同じ2003年に、「中華人民共和国民弁教育促進法」を制定し、民弁大学に国立大学と同等の地位を認めている。

## (2). 政策及び財政

中国の高等教育財政は、「中華人民共和國予算法」及

び財政部の「事業単位財務規定」と「高等教育機関の財務制度」によって、各大学の経費予算が組まれている。国（中央政府）と省、自治区、直轄市（地方政府）という2つのレベルの政府によって担われている。中央政府は主に中央各部・委員会に所属する国立大学の経費を負担し、地方政府は地方の公立大学の経費を負担する。国の財政として支出対象は国立大学と公立大学だけで、私立セクターへの予算配分へは支出がない、という点が日本と異なる。

1998年の「高等教育法」の公布によって、すべての中国の国公立大学は法人化され、中国の高等教育の質保証に関する新たな対策と措置が実施されている。前にも述べたように、近年の高等教育の質保証に関わっては2つの変化がある。1つ目は、政府の機能の転換と高等教育機関における自主権の拡大である。2つ目は、高等教育の大衆化である。具体的には、政府は従来のような直接管理、関与の姿勢を弱め、大学の自由裁量の範囲を拡大し、自主的な大学運営を可能にする一方、大学に対する評価を通じて、高等教育の質保証をする意味で、監督役を果たしている。いわば、社会民主主義的な政治制度と市場経済体制に相応しい高等教育体制を構築しようとしている。それに合わせて、社会と大学の高等教育の質保証における役割が重視されるようになってきている。多くの大学は国が定めた政策を実行すると同時に、独自の質保証システムを設けている。そこでは、前に言及したISO9000の質保証の認証システムも参考とされている。社会においても変化が現れている。教育に関する評価機構と教育における仲介役である組織などが設立されはじめ、教育における質保証の評価と審査を行っている。これらの組織の影響と作用が徐々に認められるようになってきている。

その背景として、1999年1月13日に国務院が公布した「21世紀教育振興に直面する行動計画」には、2010年までに高等教育進学率を15%に引き上げるという目標が設定されたが、その後の進学率の急激な上昇を受けて、教育部は2001年7月の「全国教育事業第十一次五年計画」（中国語—「全国教育事業第十一個五年計画」）<sup>(45)</sup>において、目標を2005年までに達成するものと修正するに至った。その後、さらに予想を超えて高等教育進学率は上昇し、その目標は2003年に達成された<sup>(46)</sup>。2010年までに25%に引き上げる新たな目標が掲げられている。想定外の国立大学の定員増、民

弁大学の増設が、高等教育に財政難と質の低下をもたらした原因となっている。

政策の面では、まず、前述したように、1998年に政府の政策として、世界一流の大学づくりを目指すプロジェクトとして重点投資する「985プロジェクト」、「211プロジェクト」、「111プロジェクト」を開始した。これらは一部の教育機構を対象にして重点的に実施されたものであり、エリート校の建設は以前と同様に重点化されている。続いて教育部と財政部は、2003年より高等教育の質の向上を図る6つのプログラムから成る5年単位のプロジェクト「高等教育機関本科教育の質向上及び授業改革プロジェクト」を実施している。2007年に各大学の特色を生かす改革を進める内容を中心として、「①学科、専攻の弾力的な設置と改廃、②

優れた授業や教材作り、③人材育成方法の改善、④高水準の教員の育成、⑤教育評価と教育状況の基本データの公表、⑥西部地域の高等教育機関に対する支援」<sup>(47)</sup>といった6つのプログラムを通じて大学教育の質の向上を図ることを目指している。2000年までに、国家発展計画委員会は「211大学」に認定された100大学に約183億元を投資した。世界一流の大学づくりを目指すプロジェクトとして重点投資する「985プロジェクト」、「211プロジェクト」、「111プロジェクト」を実行するにあたり、重点的な財政投入が行なわれた。教育関係歳出額は2000年以後8年間で4倍に増加した。(2008年1.05兆元、日本円で約13兆円)。そのほかに、科学技術予算を拡大し、2000年以後8年間で4.5倍に増加している。具体的な数字は以下の図で示す。

表2

中国政府国家財政支出**教育経費**

	億元	増加率
2000年	2563	15%
2001年	3057	19%
2002年	3491	14%
2003年	3851	10%
2004年	4466	16%
2005年	5161	16%
2006年	6348	23%
2007年	8280	30%
2008年	10450	26%

(中国統計年鑑より)

中国政府国家財政支出**科学技術経費**

	億元	増加率
2000年	577	6%
2001年	703	22%
2002年	816	16%
2003年	976	20%
2004年	1095	12%
2005年	1335	22%
2006年	1689	26%
2007年	2114	25%
2008年	2582	22%

〔全国科技経費投入統計公報〕より)

政府は2010年までに、質の保証プロジェクトに特別な予算として総額25億元(日本円375億円)を投入し、それぞれの省や大学の教学及び教学方法の改革を促した。しかし、少数の重点大学は一般大学より圧倒的に多い資金を占めている。「『211』、『985』プロジェクトに入った大学と他の大学の教員の経済的な格差が拡大しているという問題である。この二つのプロジェクトは教員の宿舎などを改善しただけではなく、受け入れた資金の相当部分は教員の手当てに充てた。例えば、

北京大学の場合、この用途の資金は『985』プロジェクト第一期に受けた18億のほぼ三分の一を占め、教員の収入は何倍にも増えることが考えられる(陳、2005、p. 16)。資金分配により個人収入の差から他の大学の教員の不満をまねくことは避けられないのである。また、2012年の教育予算支出の対GDP比率4%を実現するという目標を設定している。その目標は1993年の「中国教育改革と発展のガイドライン」で言及されたが、なかなか実現されず、2010年に3.66%に達し、いよいよ2012

## 中国の普通高等教育における質保証

年に実現させることにより、質保証を財政面から一歩進めることになった。

### (3). 設置認可制度

1989年4月4日、中国の国家教育委員会が公表した「普通本科学校の設置に関する暫時規定」(中国語-关于普通高等学校本科专业设置暂行规定)<sup>(48)</sup>の規定に基づき実施され、そこで、高等教育機構の設立について、規模、学科の設置、学校名の変更などが細かく規定されている。第3条では、普通高等教育機構の専攻の設立と調整は、投資する利益と社会利益を意識し、量と質の関係を正しくして、無駄のないように、重複せず合理的な専攻設置と構造を備える機構を建設し、質保証、効果と利益などを共に発展させることを要求している。また第9条には、「機構が所属する国、省、市、自治区などそれぞれの高等教育の管理委員会を審査の主体とする。そして審査する側は地方と行政部門の意見も取り入れて審査を行い、審査結果案を作成して、国家教育委員会へ提示する」とある。ここでは、地方行政管理部門の認可が重要である。第10条には普通高等教育機構の増設は専攻目録内の本科専攻(調整専攻)は、目録内に「暫時実施専攻」、「個別に学校設置する専攻」とある。少数の教育バランスを配慮した専攻、目録外の専攻の増設は、国家教育委員会によって審査される。第12条は、「審査は毎年集中的に実行する」と規定している。

「中華人民共和国教育法」(1995)と「中華人民共和国高等教育法」(1998)の規定により、高等教育を本科教育と専科教育に分け、その多くは教育部、中央政府各部門及び地方政府によって設置されている。設置基準や申請、認可手続き等は規定している。各類型の高等教育機関の設置認可権限は、主管の中央政府の教育行政部門に属する。国公私立を問わず、すべての四年制大学の設置認可権は教育部にあり、またすべての専科課程の高等職業技術学院の設置認可権は省・直轄市・自治区政府の教育行政部門にある。そのうち、73校の本科大学が教育部の直属大学となっており、所謂高いレベルを示す「重点大学」である。大学が設置認可を受けるためには、法律の規定に従って、大学の分類ごとに定められた審査基準と認可後に大学が備えるべき最低限の基準としての役割を果たす設置条例等の基準を満たすことが必要である。大学の設置を申請す

る際に備える基本条件は、①運営組織と管理規定を有する、②教師の資格を有する、③基準を満たす施設と設備を有する、④資金の運営・調達および財源を有するなど内容が定められている。設置に関する審査・承認は國務院の教育行政部門である教育部が行い、専科大学については、國務院に授権された省・自治区・直轄市の政府が承認する必要がある。認可制度には、学校設立の資格に対する認可、新たなプログラムの実施に対する許可、学位の配布に当たる資格の認可、認証機構の認証資格に対する審議、監督、認可、認証などの内容が一般的に含まれている。さらに、教育部は設置認可の条件を満たさなくなった大学に対して、認可を取り消す権利を持っている。

2006年9月28日、本科大学における質保証を図るため、新たに「普通本科学校の設置暫時規定」(中国語-普通本科学校设置暂行规定)が公表され、設置及び運営基準が強化された。同時に「十一五(第十一の五年計画)の期間内の普通高等学校の設置工作に対する意見」<sup>(49)</sup>に基づき、「普通本科学校の設置暫時規定」の内容が次のようにさらに明確にされた。①「学院」と呼ばれる学校は、本科全日制度に在学する学生規模は5000人以上で、人文学科(哲学、文学、歴史学)、社会科学(経済学、法学、教育学)、理学、工学、農学、医学、管理学などの学科中に、必ず一つ以上の専門学科を主にする学科を持つべきであるとされている。②在学人数は8000人以上で、なおかつ大学院生の在学数は大学生を含む全人数の5%以上で、本科教育を実施する学校は「大学」と呼ばれる。人文学科(哲学、文学、歴史学)、社会科学(経済学、法学、教育学)、理学、工学、農学、医学、管理学などの学科中に、「大学」と呼ばれた学校は必ず三つ以上専門学科を主にする学科として持つべきである。③5000人以上の在学人数を有する大学は8000人以上に引き上げる方針で、教育規模の拡大をさせ、専任教師1人に対する学生数を18人以下とする。大学教師に任命された人数の中で、大学院の学位を持つ教員数は全体の50%以上であること、博士号学位を持つ教員数は全体の20%以上であることと定めている。その上で専門的技術職務の教師に任命された教員は400人以下でないことと、正式な教授として任命された人数は100人以下でないことが設置基準である。「十一五(第十一の五年計画)の期間内に普通高等学校の設置工作に対する意見」が教育部により

出され、新たに設置する高等教育機関においては、「中国」、「中華」、「国家」など省、市、所在地域を表現する文字を学校名として使用することを禁じ、大学の名前の変更は基準に基づくこと、特に農学、林学、師範教育は減少させないことなど、普通高等教育機構の設置に対する管理は一層厳しくなっている<sup>(50)</sup>。

大学設置評議委員会は、1992年7月25日に公布された「全国大学設置評議委員会に関する通知」に基づいて設置され、教育部の依頼を受け、設置申請を行う大学の設置計画を事前審査し、教育部に開校の可否を報告する。メンバーは全国代表大会に選出された代表者、大学教授、教育専門家により構成され、透明性、公平性、合理性を高めることによって、高等教育の質保証を図ることを狙いとしている。

#### (4). 自己評価制度

中国では、自己評価に相当するものとして、自己評価と自己建設という用語が使われている。自己評価に基づき、専門家と教職員、学生の協働で実施する評価として、2003年に教育部は、5年に1回の周期の公的外部評価を実施する高等教育教學評価制度を導入し、独立法人の資格を有する教育部高等教育教學評価センターを設立し、大学の教育運営に対する評価を正式に開始した。

中国の高等教育機関においては、多くは教務課を中心として実施されている。公的な義務として、大学が最初に評価活動に着手し、次いで学部と学科の自己評価が行われる。最後に大学全体の自己評価レポートが、2~3年かけて作成されるものが多い。大学等が日本の高等教育機関と同様に、自己の目標・目的に照らして教育研究等の状況について点検し、優れている点や改善向上すべき点などを評価し、その結果を公表するとともに、その結果を踏まえて改善を行っていくという質保証の仕組みになっている。自己評価<sup>(51)</sup>には、大学により一級指標が7項目、二級指標が19項目、チェックポイントが44項目ある。教育部に所属している独立法人の高等教育教學評価センターによって、これらの指標が大学に通知され、大学はこれに基づいて自己分析を行い、自己評価書を提出し、専門家と教職員、学生の協働で実施する評価として実施されている。

#### (5). 評価制度と認証制度

中国では政府主導型の教育評価制度が実施されている。評価制度は、大学の運営方針の明確化、教員の質の充実、教育の質の向上において、大きな役割を果たしている。発展の流れから観察すると、中国の高等教育の評価に関しては、3つの段階があったとされる<sup>(52)</sup>。第一は1985年から1994年までの評価に関する啓蒙と理論研究の段階、第二は1994年から2002年までの教育活動評価の試行と模索の段階、第三は2003年以降の教育活動評価の制度化の段階である。評価機構の設立の順序は、まず1994年に中国で最も早い時期に成立したのは、「高等教育の評価機構」という高等教育機構、科学研究及び学位と大学院生教育の評価機構である。その後1996年に上海市教育評価院、1997年に江蘇教育評価院、また1999年に遼寧小教育評価事務所、2000年に雲南高等教育評価事務所、広東省教育發展研究と評価センター、2003年に教育部学位・大学院教育發展センター、2004年教育部の高等教育教學評価センターなど、学術権威を持つ、比較的独立した教育評価機構が相次いで設立されるようになった。

実施される根拠は、まず1985年、国家教育委員会が「高等教育に理工系のエンジニアリング、テクノロジーなどの科目における評価研究と試験の実施に関する通知」(中国語-關於開展高等教育評估研究和試點工作的通知)を公布して、一部の省と市の高等教育機関における学科、カリキュラム等の評価を試験的に実施し始めた。1990年に国家教育委員会は「普通高等教育における評価工作を暫時実行する規定」(中国語-普通高等学校教育評估暫行規定)を公布した。これは高等教育の評価について、性質、目的、任務、基本モデルなどを明確に規定しており、評価に関して初めて公布された中国の法律である。1998年8月に「中華人民共和國高等教育法」が公布され、その第31条では「高等学校は人材の育成を中心とする。教学、研究、社会奉仕も展開し、教育教學の質保証の国家から規定された基準を満たすことが要求されている」。その後「中共中央國務院が教育改革を深め、全面的に素質教育を推進することに関する決定」(中国語-中共中央國務院關於深化教育改革、全面推進素質教育的決定-1999)が教育法の1つとして義務化されている<sup>(53)</sup>。

高等教育の評価は、主に教育機関とプログラム評価によって4種類に分けられる。①大学(本科)教育業務に対する水準評価、②専科学校における人材育成に対



## 中国の普通高等教育における質保証

する水準評価、③私立大学における教育業務に対する適格評価、④専門的分野と特定項目（テーマ別）評価である。その他、学位と大学院に関する教育評価は、「教育部学位・大学院教育発展センター」によって実施されている。評価は分類別評価と分類別指導を分離させ、さらに管理と評価も分離させる原則で、大学内部における自己評価を基礎として、教学の基本状態下の数字を根拠にして監督と測定をする。大学側の評価、国際的評価は主な内容として、政府、大学、専門機構と第三者（教師・学生）評価を結びつけ、教学評価をすることである。そこでは、大学内部の自己評価の義務化を強め、内部の質保証における管理システムを構築することが強調されている。教学の質保証に関する年度別評価結果の公表を実施することが規定されている。

その経緯は、「中華人民共和国憲法」（2004年4度目の修正を経た）に「国家は教育を指導、監督する制度と学校及び他の教育機構により教育評価制度を執行する」と定められており、教育における評価制度は教育基礎制度の1つとされている。1994年に教育部「普通高等学校本科教学工作水準評估方案」が公表され、その目的は教学の質を高めることとされている。1994年には一般ランクの合格評価が行われ、1996年には優秀評価を中心にする、1999年には随時準評価、2003年～2006年には統一教学工作水準に基づく評価および定期的なレベル別評価の基準を設定展開している。主に本科の教学水準評価を中心として展開されていた<sup>64)</sup>。定期的な評価制度は、高等教育の大衆化が展開されているなかで、確立する必要がある。

2001年に「評価方案」は随機性評価を提案し、その後教育部「高等教育における教学の質を高めることに関する意見」（中国語—关于加强高等学校本科教学工作, 提高教学质量的若干意见）が平常運営状態である時に水準評価を強調している。主な内容は教育部からの評価と大学側の教学改革、向上と自己評価を結びつけ、日常化することである。学校の目標と社会要求、質保証を管理する主体は政府から仲介組織（認証機構）に移行し、大学内の評価体系の設立が急務とされたため、学術権威を持つ、比較的独立した教育評価機構が相次いで設立されるようになった。先に言及したように、1996年の「上海教育評価院」、1997年の「江蘇教育評価院」、1999年の「遼寧小教育評価事務所」、2000年の「雲

南高等教育評価事務所」及び「広東省教育発展研究と評価センター」など、評価機構の設立により、質保証の管理主体は政府から仲介組織（認証機構）に移行することになっている。

次に、2002年に「普通大学の学部における教育活動の水準評価の方法」（中国語—普通大学学部教育活動水準评价方案）により、教育部は合格評価、優秀評価、随時水準評価という3種類の方案を1つの方案にし、そして2003年、教育部は「2003—2007年教育振興行動計画」において、「5年1期制」の普通大学学部教育活動、水準評価制度の実施を明確に示した。5年の期間内に普通大学に対して統一的な評価を一度行うことを要求したのである。さらに2004年にこの方案は改訂され、5年1期制評価方案が正式に作成された。2004年8月、教育部は高等教育評価センターの設立により、評価のガイドラインを作成した。その評価項目は(1)大学運営のミッション、(2)教員の構成、(3)教育の施設と利用、(4)教育プログラムの開発と教育改革、(5)教育管理、(6)学風、(7)教育効果、(8)特色の8つである。そこから中国の高等教育評価は、組織的活動を専門的に担うようになり、規範化、科学化、制度化、専門化が進行した評価を通じて、全国の大学は教育の質に対する意識を高め、政府が主導し、自己評価した上で専門家と教師・学生が共同参画する評価制度が確立された。高等教育の質が基本的に確保され、中国の特色を持つ高等教育質保証システムを構築するための強固な基礎が築かれた。

2008年末に第1期の評価活動が終了し、全部で592の普通大学が評価を受けた。良い評価を得た学校は奨励されることになる。評価のプロセスは、各大学の自己点検、「高等教育評価センター」への評価の提出、専門家による視察、判定結果を受けての評価センターへの改善報告というものである。評価は、教育方針、教員状況、教育条件、教育課程、教育の質、学生の学習態度、教育成果などの観点から優秀、良好、合格、不合格の四段階で判定し、それを基準にして予算の分配、定員、学科の増設などが決定されている。二十年余りの実践を通じて、政府主導による自己評価に基づいて、専門家と教職員、学生が協働で実施する評価制度が、高等教育における質保証システムの堅実な基礎を整えたと言える。

認証制度は、「専門的/専門性のある教学計画におけ

る認証」と理解されている。一般的に中央集権制と地方分権の2つタイプがある。高等教育の認証において、国家教育の行政部門の職能の観点から、①国家から直接コントロールあるいは間接コントロールされた認証機構が認証する、②国家は認証機構の認証結果を承認する、③国家は一定の基準によって、一部の認証機構を承認し、認証を行うことである。①②は国家が直接コントロールする体制を体现し、③は間接的なコントロールを体现し、高等教育の民主化、受益者の利益と情報公開に配慮し、市場化に相応しい政府の機能転換を体现しているものである。認証する主体は国家、大学及び教育機構、専攻、プログラムの責任部門である。

「中華人民共和国学位条例」によって、国務院は「学位委員会」を設置する。学位の授与は、国務院に承認された高等教育機関と科学研究機関によって行われ、さらに学位評定委員会、学外専門家を加えた学位論文答弁委員会も設ける。対象としては全国の学士、修士、博士の学位の認証であり、内容は、教学、科学研究、カリキュラムの内容を中心として行う、認証は政府と民間が実行する。

中国では伝統的な集団主義文化（集体主义精神）と政府弁学（学校を設立すること）の経験から生じた高度な集権的管理体制のもとで、高等教育の認証は、中央集権制で、政府主導型であると理解されている。日本と中国は同じく国家が直接コントロールする体制を体现している。国家は高等教育の認証分野を直接管理

し、コントロールする。それによって政治と経済における教育の付属機能を発揮させている。中国では、本科教学に対する評価は高等教育の質保証の中心である。1998年に公布された「中華人民共和国高等教育法」第44条には、「大学の学校運営水準と教育の質は、教育行政部門の監督とし、組織による評価を受け入れる」と規定している。「中華人民共和国認証認可条例」（中国語-中华人民共和国认证认可条例）は2003年11月によりやく公布・実施され、質保証のなかの学位授与に関しては、2007年に教育部の学位管理部門と大学院生教育司が連合して成立した機構が、学位を授与できるとともに、他の学位を授与する機構に対して質管理、監督とコントロールすることが規定されている。社会の立場から見ると、教育に関する評価機構と教育における仲介役である組織が設立されて以来、教育における質保証の評価と審査が行われ、役割の影響と作用が徐々に認められるようになってきている。「政府評価、専門認証と社会機構によるランキング付けの三種類のモデルがあるといわれている」<sup>(55)</sup>。

一方、高等教育の大衆化に伴い、質の問題が著しくなり、高等教育の質保証、質管理の効率と利益を高めるため、中国特有の中央集権的政治制度及び高等教育の国家管理と第三者の参加を結びつける管理モデルの建設が要求され、「政府が主導して仲介認証機構により認証を行う制度の設立は比較的に現実的な選択である」<sup>(56)</sup> という指摘がある。

## V. 結び

解りやすく整理するために、日本の高等教育の質保証と中国の高等教育の質保証の比較図を以下に作成する。

### 1. 高等教育の質保証における日本と中国の比較

	日本	中国
質保証の目的と発展段階	「高等教育の国際的通用性、共通性の向上と国際競争力の強化を目指す」、「世界に通用する大学の質を保障」という理念で、高等教育の質の向上と継続的維持をすること、かつ関係者のニーズを充実させることを目的とする。2011年時点で高等教育進学率が56.5%を超えているので、ユニバーサル段階と言える。	「中国の特色を持つ高等教育の質保証システムを構築することを目指す」基礎的なレベルでの質保証と世界一流の大学づくりを目指す質保証が別々の基準で実施されており、日本より複雑な、レベルの異なる高等教育に応じる質保証が目標とされている。2010年時点で高等教育進学率は26.5%であるので、大衆化教育段階と言える。

## 中国の普通高等教育における質保証

対応する法制度	<p>「学校教育法」(1947年公布、2011年改正)、「教育基本法」(1947年公布、2006年改正)</p> <p>「社会教育法」(1949年)、「職業能力開発促進法」(1969年制定、1991年改正)、「日本私立学校振興財団法」(1970年)、「独立行政法人通則法」(1999年)。</p>	<p>「憲法」(1982年)、「中華人民共和国教育法」(1995年)、「中華人民共和国高等教育法」(1998年)、「学位条例」(1981年)、「教師法」(1993年)、「職業教育法」(1996年)、「民営教育促進法」(2002年)、「高等教育機構の規約を設定するための暫時実行方法」(2012年)。</p>
質保証の特徴	<p>高等教育における私立大学の割合は全体の82.5%を占めており、私立大学への財政投入により規模の拡大、個性の発揮が重点的に促進される。政府主導、高等教育の評価機構により実施される認証と評価の結果に基づいて財政援助が行われるため、国の権限が強い。外部評価から内部評価に転換し、自己評価に基づいた評価を中心に用い、自主性・自律性を重視する。設置前認可評価と事後チェックがある。第三者評価の参画がある。</p>	<p>政府主導、教育行政部門により実施される。重点大学と普通大学では別基準の評価が実施される。集中的かつ統一的で、国の権限が極めて強い。独立した評価機構により評価は徐々に登場する。強制的意味で外部評価を中心として、内部質保証を促進させる。評価の方法は最初一回総合的な評価を実施され、それによって基準を統一後に実施する。本科教学に対する評価は高等教育の質保証の中心である。世界一流大学を目指す質保証促進プロジェクトの「985」「211」「111」などに政策・財政的支援が重点的に提供されたため、公平性の問題が生じている。西北部への財政投入の増加に重視している。</p>
質保証の要素	<p>評価は質保証の重心、最低基準を定める「設置認可」、最低基準を担保する「設置認可審査」、自主性・自律性のある取り組みを重視、大学の自己評価に基づいて行う、事後チェックとしての「認証評価」、第三者の評価への参加、合理化の判定、国立大学の法人化により、権限を委ね、自治を強調する。</p>	<p>保証に対する観念の転換、財政投入の増加、規制改革などの制度保証、法律の規定の完備、最低基準を定める「設置認可」と世界一流大学を目指す重点大学に対応する「設置認可」、認可された大学は基準を下回った場合資格を取り消される、事後チェックの展開と研究が多く見られるようになる、実質的に日本より遅れている、評価が偽造されることもある。</p>
設置認可	<p>1999年に大学設置基準が改正され、設置前認可評価を実施。最低基準を定める「設置認可」、最低基準を担保する「設置認可審査」。</p>	<p>1992年「全国大学設置評議委員会」の規定により実施され、制定基準を定める「設置認可」と世界一流大学を目指す重点大学に応じる「設置認可」の同時存在。</p>

自己評価	自己評価は学長を中心としたトップダウンと、ボトムアップのプロセスとなっている。自己評価の義務化、評価結果の公表の義務化、評価結果の第三者による検証の義務化など、自己評価が中心となっている。	公的な義務として、多くは教務課を中心として実施されている。形式的なもの、多くは外部評価に強制されてやむを得ず実施する自己評価であり、内部評価システムは整っていない。
認証評価	認証機構である文部科学省（MEXT）。1871年に成立し、2004年から認証評価機構を起動させた。中央集権制で、政府主導型の認証制度であるが、一部の認証機構を承認し、認証を行う。機関別認証評価は7年ごと、専門分野別認証評価は5年ごと、国立大学法人・公立大学法人評価は各年度及び6年ごと・第三者評価制度の導入を柱とする新たなシステムの構築。「事前規制から事後チェックへ」転換し、各大学の個性を発揮できるように、それぞれの性質に応じた評価を行う。大学の自己評価に基づき評価する。大学評価基準により「適格」「不適格」と判定する。	2003年に教育部高等教育教学評価センターを設立し、外部評価制度が導入され、日本と同様の政府主導型の認証制度を持っている。近年、一部承認された認証評価機構に委ね、認証評価を実施するようになってきているが、展開されるスピードは日本より遅れている。高等教育評価センターにより5年ごとに機関別評価が実施されるように規定されている。専門的評価の展開は日本より遅れている。教学とカリキュラムを中心にする評価である。1回目は総合的な評価を実施し、それによって基準を統一後に再度実施し、それによって、優秀、良好、合格、不合格の4段階で判定する。設置前認可評価と事後チェックは重視されるようになったが、不十分である。
財政	平成23年国公立大学の教育研究水準向上に向けた改革の支援額は467億円に達し、そのうち、大学教育の質向上推進事業には72億円が投入されている。平成24年に大学教育の充実・質の向上と教育研究水準の向上に向けた改革支援396億円のうち63億円を大学教育の質向上推進事業に投入し、高等教育経費に対する公的財政支出のGDPに対する割合は0.5%を示す。そのうち、公費負担は大学運営にあたる諸経費の3分の1、私費負担は3分の2の割合で分けられている。	中国の高等教育財政は、国（中央政府）と省、自治区、直轄市（地方政府）という2つのレベルの政府によって担われている。中央政府は主に中央各部・委員会に所属する国立大学の経費を負担し、地方政府は地方の公立大学の経費を負担する。国の財政としての支出対象は国立大学と公立大学のみで、私立セクターへの予算配分へは支出がない点が日本と異なる。2005年GDPに対する比率は0.6%を占める。2012年の教育予算支出の対GDP比率4%を実現するという目標を設定している。

## 中国の普通高等教育における質保証

評価結果の応用	評価結果を公表する。財政と関わる。優れたところとしては、高等教育機構の運営に効率が良い。心配するところとしては、高等教育機構は財政を獲得するために、不正な行為が現れる恐れがある。かえって質保証はできない。	評価結果を公表する、大学のレベル評価に参考する、改革計画の根拠にする。
---------	--	-------------------------------------

## 2. 分析考察

もう一度総括的にまとめる。日本の高等教育の特徴は、1 つは第二次世界大戦の終わりまで、一貫して中央集権化されていたことにある。1950年代になると中央教育行政による集権的体制はさらに強化され、国の関与と大学の効率的自治が同時に存在する体制となっている。つまり政府、各高等教育機関、社会との中和による意志決定タイプであり、国は完全に管理する権利を持っている。特徴の2つ目は、大学の設置形態が非常に多様であるということである。3つ目は、高等教育における質の保証の定義が、日本では明確にされていないにもかかわらず、質の保証の議論が先に進んでいることである。4つ目は、自己評価が高等教育の質保証において最も中心となる部分でまとめることができる。5つ目は、評価機関は独立した第三者組織によって実施し、第三者評価制度の導入を柱とする大学の質の保証に係る新たなシステムの構築を要求され、「事前規制から事後チェックへ」の行政政策の転換である。

長所と思われるのは、大学の設置方法の多様性である。時代の変化に応じた教育改革を積極的に取り入れ、高等教育における質保証について早い段階で議論するようになり、自己評価、自己点検および第三者介入方式による評価制度の導入を提案、議論、実行していることである。そして2つ目の長所は、認証評価等制度が実施される前に法制度を整備・義務化し、制度を展開する根拠としたことである。認証評価制度が、各大学の個性を發揮できるように、それぞれの性質に応じた評価を行っている点が3つ目の長所である。

短所と思われるのは、大学の設置方法が多様であるのはよいことであるが、高水準の学力を維持できているとは言い切れず、教育改革を積極的に取り入れ、早い段階で高等教育における質保証の内

容についての議論をしたにもかかわらず、国立大学の法人化については、他の先進国に遅れをとった印象があるということである。国の関与と大学側における効率的な自治が同時に存在する体制のなかで、大学側の権限の自由度と大学内部における自己評価の実施にはばらつきがあり、市場化と学術の自治はいかにバランスを取るべきか、第三者評価の合理性についていかに保証できるのか等のいくつかの課題が残されている印象を受ける。自己点検・評価が大学設置基準に規定され義務化されたのは20年ほど前である。しかしながら今現在でも、自律性を持つ自主的な自己点検・評価について、それを実質化する必要があると指摘されるなど、多くの大学では機能していると言い難い状況にある、と先行研究<sup>(67)</sup>で指摘されている。

日本の高等教育における質保証は、最低基準の保証を求める性格が強いという印象を受ける。これは高等教育の大衆化とユニバーサル化には相応しいものであるが、現在の大学における「高等教育の国際的通用性、共通性の向上と国際競争力の強化を目指す」、「世界に通用する（大学の質）を保証」という理念とは矛盾する。日本の国際競争力を保持し続けるためには、それなりの水準に達するような、教育的仕組みを組み立てると同時に、違う質保証の基準が必要であり、高等教育における最低基準としての質保証だけで十分ではない。学術分野ではむしろ世界をリードする立場で、質保証の展開をしていくべきである。2002年8月から、中央教育審議会は「世界に通用する『大学の質』を保証し、学生の利益を守るため」という理念を取り入れてきたが、学位分野での質保証の基盤はいまだに弱く、市場に応じる質の保証と展開も弱い。高等教育の多様化を進めるなか、グローバル時代には単なる留学生の受け入れではなく、国際的連携をさらに増進させ、高等教育におけ

る輸入と輸出をさらに進展させるべきである。

一方、中国の高等教育の長所と思われるのは、以下の2点である。①高等教育における評価活動は、周期的に実施することが、制度として定められている。高等教育機構は金字塔のようなレベル順位で、順次評価を受け、結果下位になる教育機構も質を高めようと一流大学を目指している。②中央集権化された高等教育の最高機関としての教育部は、評価の結果を統計、公表し、運営状況を把握した上で監督し、場合により監視し、さらに評価する。すなわち膨大なスケールを持つ中国の高等教育の実情を把握することで、全体的に見渡せるという利点を持ち、それによって財政分配をバランスよく執行できるのである。評価と財政配分が大きく関係することは日本の評価制度と異なる点である。

短所と思われるのは、以下の5点である。

①中国の高等教育システムは、きわめて中央集権化されたシステムであり、特徴の1つを形容すると「集中」という二文字で表現出来る。すなわち、学校の創立者、管理者、スポンサーの三者は一体化している。特徴の2つ目は「統一」である。つまり、統一された設置条件、統一された管理方式、統一された人材育成の基準とモデル、統一された学校評価の規準などである。教育部で設定されている本科教育を評価する使命は、外部質保証と内部質保証の両者とも適用できることになっているため、プログラムとしては関連しており、評価の実行による質の向上は図れるが、大学側の自発的かつ継続的な内部質保証は、そのような硬直化した指標の押し着せの使命では実現されていないという事実がある。政府は高等教育に対して、コントロールが継続する一方、高等教育自身は市場化のなかで、運営により財政負担を軽減する狙いもある。世界の一流大学に達するという目標を持つ一方、大衆化に応じるような大学側各自の自由を持たせると行方が把握できなくなることを恐れている。その行き詰まりの中におかれた高等教育諸機関の自治の権限には限界がある一方、市場化に応じるような自動調節力と発展する活力が欠けている。

②外部と内部の質保証の連結が欠如しており、内部の質保証システムが未完備であり、大学内部の自治が欠如している。日本より6年も先に国立大学を法

人化した。大学内部の自治を比較すると、かなり遅れているといえる。一流大学でも学校制度を設定しないまま運営しているものも少なくなく、動態的趨勢への観測が不足している。

③国際的質保証基準であるISO9000に基づき、多くの大学は各自に相応しい質の保障システムを設立し、自己評価を行っている。主に「設置認可制度」「自己評価制度」「認証評価制度」などの高等教育の段階の質保証は日本並みに展開されている。しかし各大学で行われた自己評価は、教育部の指導の下で制度化されているにもかかわらず各大学での受け止め方は形式的で、自己評価という考え方が内部質保障の前提で、重心であるということの意識付けが遅れている。実質的な質保証において自発的な要求で質保証システムを設立し、学校の一体化と個性化を統一し、公教育と市場主義を融和させるなどの面での研究と実践が遅れ、自己点検、自己評価は形式的なものが多くという現実がある。さらに大学側の欺瞞的行為等の問題が残されている<sup>(68)</sup>。その原因の一つは教師たちの報酬と関係している。中国では、日本のボーナス制度と違い、毎月の報酬以外に、業績によりボーナスが配当される。その金額は大学教師の実質収入の半分もしくは半分以上である。算出方法は各大学の規定で決定され、教員は論文発表や研究資金を獲得するため業績を上げようとしている。一方、外部からの教育評価の結果は教員の収入に影響を与えない。その評価は、公的義務であり、自己評価はあくまでも形式的なものにすぎない。

④評価を実施する機関である教育部に過度に定量化された基準が統一されたなか、複雑なモデルをもつ中国高等教育に対して、個別類型に応じた評価を実施することが難しい。また、地方政府、仲介機関による実質上の評価の展開も遅れている。評価する専門性が欠如している原因として、中国の専門評価が始まった時期が比較的遅かった点が考えられる。専門評価は1995年に建築分野で始まり、1996年に機械、食品、電気、化学工業など十数種類にまで展開され、その後、医学、英語教育、法律分野などにも少しずつ拡大していったが、大学における専門評価の展開はいまだに遅れている。「認証制度を構築した国では専門的認証制度と職業資格制度は完全に結びついているが、中国では完全に直接結びつく段階ま

ではまだ至っていない<sup>(59)</sup>という指摘もある。

⑤市場経済のなかで多様化を要求される高等教育において、認証分野では必然的に、統一の標準化による行き詰まりが出る。学位の認可について、日本では基本的に、認可された大学が配布する学位の再度の確認と認可を行う必要はないが、中国では複雑な事情により学位を再度認証する場合がある。評価するためのガイドラインと第三者（専門家、評価機構、学生と親）による評価制度は設けられているが、厳密に言うと完全には実際の質保証システム体系の構築は整えられていない。

今後中国では、外部質保証と内部質保証を如何に結びつけるかという点が研究の中心となるだろう。

### 3. 結論

1. 中国の高等教育機関の数は多く、モデルは複雑で、教育の質は不揃いであるため、高等教育機関の実情に基づき、実施の頻度は5年に一度に限定せず臨機応変に対応すべきである。例えば清華大学等の一流大学に対する評価は、8年もしくは10年に延ばし、新設校や前回評価が基準より低かった大学では3年に一度の評価の実施を設定するなどがあげられる。

2. 先進国（日本も含め）において質保証はソフトな原則、自律と自主が重視され、自己意識の要求、一体化と個性化の統一、協働と競争の統一、定期的な認証評価、独立機構による評価と大学側の自己評価の結びつき、外部質保証制度の設立などの経験の活用、外部と内部の質保証の有機的な結びつきを有し、特に内部の質保証システムを完備しているような印象を受ける。中国もそれに応じるような質保証システムをいち早く整えるべきだと考えられる。また、大学に権限をもっと与えるべきである。

3. 国の法令として早いうちに、高等教育の質保証に関する法制度を定め、軸としてのガイドラインをより明確にし、評価された内容などの情報を隠さず完全に公開にすることが求められている。

4. 評価理論と実践に関する研究を強化し、質保証に関する研究の重複を避け、先進国の経験に基づいた、動態的趨勢への観測を徹底的に、幅広く、深く、実証的に研究することが求められる。また、一流大学の建設だけではなく、大衆化が進む中、「大き

いスケールを抱える途中国で大学教育を実施する」という財政難をいかに解決するのかを、市場に応じた普通レベル（最低ランク）の高等教育の質保証において研究するべきである。

5. 専門的認証制度と職業資格制度を完全に結びつけ、評価専門家の育成を強化し、ハイレベルな専門家チームを確立することが求められる。

### 4. 今後の研究の方向

中国の高等教育の質保証及び質保証システムの設立について、さらに「中外協働的弁学」<sup>(60)</sup>と名付けられた高等教育モデルについて、「異常な増長」にもたされた問題と質保証を今後の課題として探究する必要がある。

### 註

(1) 国外の高等教育质量保证的模式、特点及其启示 (一)(二) The Characteristics of Foreign Higher Education's Quality Guarantee System and Its Illuminations—2008 余自娥, 徐锋

(2) 「中外高等教育质量监控保障体系的比较研究E」2007. 李红玉, 王小飞, 卢祖洵

(3) 「论我国高等教育质量保障体系的建构」—Construction of Higher Education Quality Assurance System in China—2010. 李奇

(4) 「我国高等教育质量保障的进展及趋势」2010. 袁爱芝

(5) 「论我国高等教育质量保障及其体系的构建」2010. 华英

(6) (美) 马丁·特罗「从精英向大众背景下高等教育转变中的问题」(外国高等教育资料) 1999年(1) p 6~8

(7) www.weblio.jp/content/高等教育の質 (2012. 5. 29)

(8) <http://www.sac.gov.cn/fwbzh/> 国家標準化管理委員会 (6月1日)

(9) Total Quality Management (TQM) は、米国でTQCから発展した活動であり、顧客が満足する品質を備えた品物やサービスを適時に適切な価格で提供できるように、企業的全組織を効果的・効率的に運営し、企業目的の達成に貢献する体系的活動である。

<sup>(10)</sup> ISO9000 とは「供給者の品質システムが、購入者が満足する製品、サービスを提供できる能力を保持しているかどうかを確認するための国際規格」と言える。(廈門大学編集「外国高等教育資料」1999年第一期)

<sup>(11)</sup>

[http://www.webl.io.jp/content/%E9%AB%98%E7%AD%89%E6%95%99%E8%82%B2%E3%81%AE%E8%B3%AA\\_title="高等教育の質" target="\\_blank">高等教育の質](http://www.webl.io.jp/content/%E9%AB%98%E7%AD%89%E6%95%99%E8%82%B2%E3%81%AE%E8%B3%AA_title=%E9%AB%98%E7%AD%89%E6%95%99%E8%82%B2%E3%81%AE%E8%B3%AA_target=_blank) (2012. 4. 26)

<sup>(12)</sup> ボローニャ・プロセス (Bologna Process) : 1999年、欧州29カ国の高等教育担当大臣によって、2010年までに「欧州高等教育圏 (European Higher Education Area: EHEA)」を創設する宣言 (ボローニャ宣言) が採択された。その内容の核は、欧州の高等教育システムが授与する多様な学位を修業年限ではなく、取得単位 (ECTS: ただし、授業時間ではなく、達成される学習成果にもとづくもの) に規定される次の3サイクルで読み換え可能にすることである: 3~4年の学士課程 (180-240単位)、1~2年の修士課程 (60-120単位)、3年以上の博士課程。その目的は、欧州内での学位要件を透明化して、より比較可能性の高いものにすること、それをもとに学生の流動性を高め、その学習成果と獲得能力に注目し、欧州全体の高等教育の魅力・競争力を世界的に高めることにある。この取り組みに直接参加しているのは、参加各国 (現在46カ国) の高等教育担当大臣、EUA、欧州専門職高等教育機関連盟 (EURASHE)、欧州品質保証機関協会 (ENQA)、欧州評議会 (CE)、ユネスコ欧州高等教育センター (UNESCO-CEPES)、エデュケーション・インターナショナル (EI) である。

<sup>(13)</sup> 国立教育政策研究所紀要第134集「わが国義務教育への「質保証」概念導入の意義と課題」有本昌弘。p83

<sup>(14)</sup>

<http://www.qaa.ac.uk/Pages/default.aspx> QAA (英国高等教育質保証機構) ウェブサイト

<sup>(15)</sup> 「高等教育に関する質保証関係用語集」p67

<sup>(16)</sup>

Melanie Seto . Peter . J, Wells (2007) //www.cepes.ro/publications/pdf/Glossary\_2nd.pdf. P74

<sup>(17)</sup>

[http://www.niad.ac.jp/n\\_shuppan/webtv/image/no9\\_hyoukabuntv.pdf#search="](http://www.niad.ac.jp/n_shuppan/webtv/image/no9_hyoukabuntv.pdf#search=)。大学評価・学位授与機構は、「評価文化とは、評価情報を自らの責任で価値づけ、次の活動を選択していくこと」と定義している。

<sup>(18)</sup> 廈門大学編集「外国高等教育資料」1999~2003

<sup>(19)</sup> ①「90年代の高等教育政策は成功したか?—今求められる高等教育のグランド・デザイン—」羽田貴史氏・2010年の講演会参照。②「日本高等教育質保証システムと市場推動」(Yonezawa Akiyoshi 2002)

<sup>(20)</sup>

[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/05013101.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/05013101.htm)

<sup>(21)</sup> <http://www.webl.io.jp/content/高等教育の質> (2012. 4. 29)

<sup>(22)</sup> Yonezawa 2002, Kimura et al 2003, Shimazu et al 2000

<sup>(23)</sup> 「教育指標の国際比較」(平成21年版、文部科学省)

<sup>(24)</sup> 同上

<sup>(25)</sup> 生和秀敏「内部質保証システムの構築に向けて—p2」平成20年度の文部科学省委託研究事業報告書

<sup>(26)</sup>

<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H18/H18H0120.html> (2012. 5. 29.)

<sup>(27)</sup>

<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S22/S22H0026.html> (2012. 5. 29)

<sup>(28)</sup>

[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/hyouka/kekka/1297429.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/hyouka/kekka/1297429.htm) 大学教育質向上推進事業

<sup>(29)</sup> 高等教育に関する質保証関係用語集 p9

<sup>(30)</sup> 高等教育に関する質保証関係用語集 p73

<sup>(31)</sup>

[http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S22/S22H0026.html#10000000000009](http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S22/S22H0026.html#1000000000009) 学校教育法 109. 2. 3

<sup>(32)</sup>

[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/020801.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/020801.htm)—1998年10月26日の大学審議会 (UC) の報告書『二十一世紀大学の未来像と改



## 革措置』

<sup>(33)</sup> 「教育指標の国際比較-2008」(平成 21 年版、文部科学省) / [中国統計年鑑 2009 年] (国家統計局、中国統計出版社)

<sup>(34)</sup> 中国統計年鑑(2010 年)

<sup>(35)</sup> 「985 プロジェクト」は世界レベルの大学建設のための重点政策である。1998 年 5 月 4 日、江沢民が北京大学創立 100 周年大会で「現代化の実現のため、中国は世界先進レベルの一流大学を持つべき」と提言した。これを受け、教育部は「21 世紀に向けた教育振興行動計画」を実施する中で、「985 プロジェクト」として世界一流の大学とハイレベルの大学を目指す一部の大学を重点的に支援することとなった。2008 年時点で 38 校が認定されている。

<sup>(36)</sup> 「211 プロジェクト」は 21 世紀に向けて、中国の大学の中で世界トップレベルの大学を育成することを目的とした計画であり、1993 年に開始された。21 世紀に約 100 の大学を優先的に、重点的に育成するということから、「211 プロジェクト」と略称されている。2005 年時点で 107 の大学が認定されている。中国科学技術力研究会「中国の科学技術力について」より作成。

<sup>(37)</sup> 「111 プロジェクト」は大学でのハイレベル研究拠点の形成を目指すプロジェクトである。世界のトップ 100 の大学・研究機関から、1000 人以上の科学者を招き、国内の優秀な研究者との合同研究チームを結成させ、中国全土にこのようなチームを 100 ヶ所設立することから、「111 プロジェクト」と略称されている。

<sup>(38)</sup> <http://www.hudong.com/wiki/> 「面向 21 世纪教育振兴行动计划」1998 (2012・5・10)

<sup>(39)</sup> 余小波「高等教育質量保障活動中の三つの基本概念の弁析」長沙理工大学学報 2005. (3) P121-122

<sup>(40)</sup> 張正義, 賈曉娟[高等教育質量保証体系的完整性略論]山西師範大學學報. 2007 (5)p135

<sup>(41)</sup>

[http://ir.library.osaka-u.ac.jp/metadb/up/LIBJ/SNK01/jsn8\\_17.pdf](http://ir.library.osaka-u.ac.jp/metadb/up/LIBJ/SNK01/jsn8_17.pdf) 「東アジア圏の教育における大学間交流と質保証システム」・早田 幸政・望月 太郎・齊藤 賢治・堀井 祐介・島本 英樹・中村 征樹・渡辺 達雄・林 透『大阪大学. 大学教育実践センター紀

要』第 8 号(2 日 11), p30

<sup>(42)</sup>

[http://news.xinhuanet.com/newscenter/2004-03/15/content\\_1367387\\_1.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2004-03/15/content_1367387_1.htm) 「中華人民共和國憲法」2004

<sup>(43)</sup> <http://baike.baidu.com/view/129895.htm> 「中華人民共和國高等教育法」1998

<sup>(44)</sup>

[http://www.china.com.cn/policy/txt/2012-01/09/content\\_24360609.htm](http://www.china.com.cn/policy/txt/2012-01/09/content_24360609.htm) 『高等学校の規約を設定するための暫時実行方法』(中国語-高等学校章程制定暫行办法)

<sup>(45)</sup> 「2002 年中国教育緑皮背書: 中国教育政策年度分析報告」2002、P94

<sup>(46)</sup>

<http://www.net.edu.cn/20040114/3097431.shtml>. 2012 . 3. 2

<sup>(47)</sup>

[http://www.pgzx.edu.cn/modules/lilundongtai\\_d.jsp?id=133](http://www.pgzx.edu.cn/modules/lilundongtai_d.jsp?id=133). 李志宏[新建本科院校的發展與質量保障]2012. 3. 11

<sup>(48)</sup> <http://baike.baidu.com/view/3200201.htm> 「普通本科學校設置暫行規定」2006

<sup>(49)</sup>

<http://old.hnedu.cn/web/0/200902/23104129765.htm> <sup>(50)</sup> 『十一五(第十一の五年計画)の期間内に普通高等学校の設置工作に対する意見』中国語—「教育部关于“十一五”期间普通高等学校设置工作的意见」

<sup>(51)</sup> 同上

<sup>(52)</sup>

[http://www.niad.ac.jp/n\\_kenkyukai/no13\\_apqnope\\_nsymposium2008.pdf#search=](http://www.niad.ac.jp/n_kenkyukai/no13_apqnope_nsymposium2008.pdf#search=) 中国高等教育教學評價中心「ユニバーシティとは? -質保証の観点から」p34

<sup>(53)</sup> 独立行政法人大学評価・学位授与機構公開講演会 2007 「高等教育における中国の躍進」報告書にある、劉鳳泰「中国の高等教育及び高等教育教學評價」スライド 6 によって整理したものである。

<sup>(54)</sup>

<http://news.163.com/07/0302/11/38J04BTK000120GU.html>—2007-03-02 新华网

<sup>(55)</sup> 劉振天「高校評價中の三つ認識問題」2007・p3

<sup>(56)</sup> 李化樹「中国高等教育評価制度及び発展方向」.

1995・p31

<sup>(57)</sup>

[http://www.spc.jst.go.jp/hottopics/1001higher\\_education/r1001\\_zhangy.html](http://www.spc.jst.go.jp/hottopics/1001higher_education/r1001_zhangy.html)

「中国高等教育の評価と質の保障」・張彦通・2009

<sup>(58)</sup> II. 我が国の大学における「内部質保証システム」の実態調査アンケート結果報告 p39

<sup>(59)</sup>

<http://bbs.city.tianyacity/content/284/1/193032.shtml>[成都大学 SHI.C 师范大学 2010 上半年公招存在极大的欺瞒严重违背公平。公开。公正](2012.4.28)

董秀華「專業認証—高等教育質保障の重要方法」.

2008・p37

<sup>(60)</sup> 「中外協働的弃学」とは、中国の教育機関と外国教育機関との間で、中国国内における国境を越えず、他国の教養と学位を受け、協働的教育機構、学校設立と協働的プログラムの設立を内容とした「弃学」である。「弃学」は社会のニーズに合わせ、大衆化、普遍化へと変化する高等教育の横幅を拡大したと言える一方、今までの普通高等教育における「異常な増長」によってもたらされた教育費の導入、教育現場の環境、教育資料の不足、教育設備の更新あるいは教員の質、学生の質などの面で不適切な状況を生じさせたものである。高等教育における質の保証はもちろん、中外協働的弃学の質の保証も重要な課題となっている。

独立行政法人大学評価・学位授与機構公開講演会 2007「高等教育における中国の躍進」報告書にある、劉鳳泰「中国の高等教育及び高等教育教学評価」スライド6によって整理したものである。