

## 第 10 章 中国における学生支援の動向

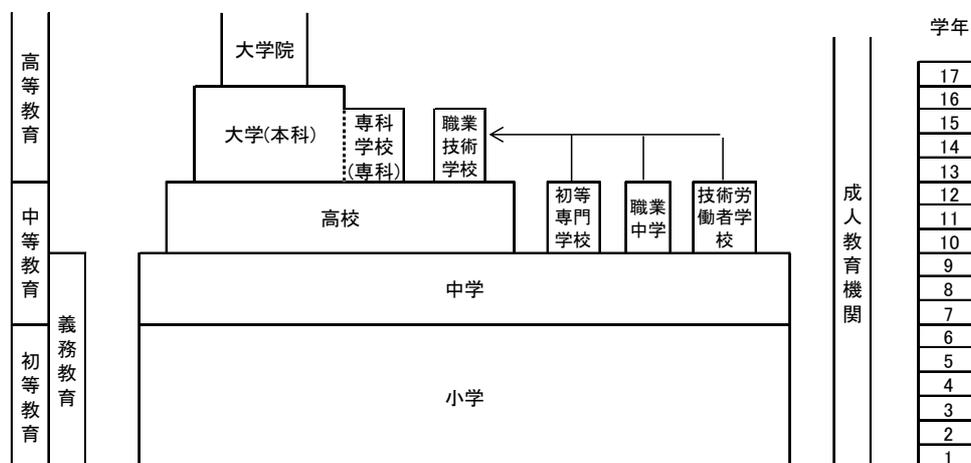
王帥

### 1. 問題関心と研究課題

#### 1-1 中国高等教育の拡大と奨学金

中国の教育システムは初等教育、中等教育と高等教育に分けられる（図 10-1-1）。初中等教育は基本的に 6-3-3 制で実施され、小学（6 年制）と中学（3 年制）が義務教育段階となり、2012 年の小学校就学年齢における純就学率<sup>36</sup>は 99.85%<sup>37</sup>に達した。義務教育段階を終えた後に、進学進路（高校）と非進学進路（初等専門学校、職業中学と技術労働者学校）に分かれる。2010 年の『中国教育統計年鑑』の統計によると、進学進路である高校の全国在学者数は約 2,427 万人で、非進学進路のそれは約 1,525 万人である。

図 10-1-1 中国の教育システム



【出所】『中国教育統計年鑑』と日本文部科学省の「中国の学校教育制度等」HP<sup>38</sup>により筆者整理。

初中等教育を終え、一部の就職を選ぶ学生を除けば、他の学生は高等教育の段階に進む。高等教育には普通高等教育機関と職業技術学校に分かれている。普通高等教育機関は高校を卒業した

<sup>36</sup>純就学率とは、一定の教育レベルにおいて、教育を受けるべき年齢の人口総数に対し、実際に教育を受ける（その年齢グループに属する）人の割合である。

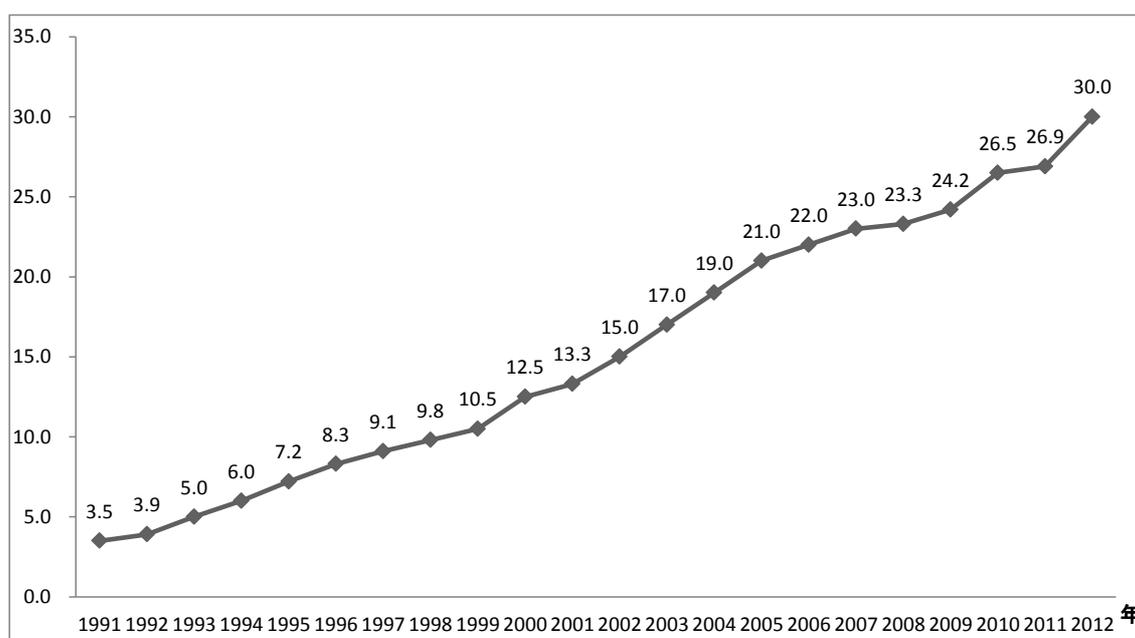
<sup>37</sup> 出所：中国教育部「2012 年全国教育事業発展統計公報」

<sup>38</sup> ([http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/015/siryo/05120501/007/006.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/015/siryo/05120501/007/006.htm))2013 年 4 月検索。

学生の進学先であり、職業技術学校は初等専門学校、職業中学と技術労働者学校の学生の進学先である。さらに、普通高等教育機関のうち、本科の四年制大学と専科の三年制専科学校に分かれている。本科の四年制大学を終えてから、大学院への進学が可能である。

中国の高等教育は、1949年の建国以来、約30年の間は、政治的要因や社会的不安定により大きく発展することはなく、粗就学率3%以下のごく一部の優秀な学生をエリートとして教育する機関として存在していた。しかし、1970年代末から中国は、経済改革開放政策を実施し、計画経済体制から社会主義市場経済体制へ移行を始めた。それに伴い、市場競争原理が経済面だけでなく、社会の隅々まで浸透してきた。このような社会背景の中で、1990年代以降に中国の高等教育は市場競争原理を導入することによって、改革と拡大を推進してきた。さらに、1999年から始まった高等教育の拡張政策により、高等教育の入学人数が拡大し、高等教育粗就学率が急上昇した。

図 10-1-2 中国における高等教育粗就学率の時系列 (%)



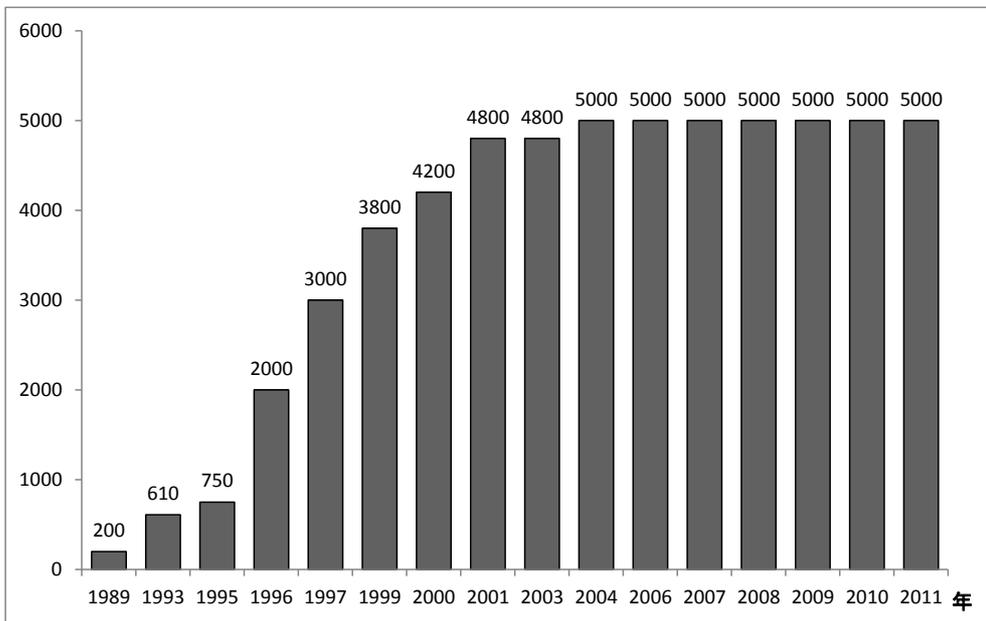
【注】 高等教育粗就学率は、高等教育の在学者数と18～22歳人口数の比率である。

【出所】『中国教育統計年鑑』（1991年～2013年）のデータから筆者算出。

図 10-1-2 のように、1991年から1998年までは上昇し続けたものの、まだ1割以下に留まっていた。しかし、1999年以降の十数年間で、粗就学率は1999年の10.5%から2012年の30.0%まで急上昇した。これは中国の高等教育が、トロウ (Martin Trow) のいう高等教育の発展段階論<sup>39</sup>における高等教育のマス段階に移行したことを示唆する。

<sup>39</sup> トロウの高等教育発展論は、該当年齢人口に占める大学在籍率によって高等教育システムを三段階に分かれる。即ち、エリート段階（大学在籍率15%未満）、マス段階（大学在籍率15%～50%）とユニバーサル段階（大学在籍率50%以上）である。（Trow 1976: 53）。本研究の高等教育粗就学率をトロウのいう「該

図 10-1-3 普通高等教育機関の学生 1 人当たり年間平均授業料の推移（本科・元）



【出所】1989～2004年の数字は陳明遠（2006）『知識分子与人民幣時代』により筆者が整理したものである。そのうち、2001～2004年の数字は北京市高等教育機関の授業料水準である。2006年の数字はHPによる「地域別の授業料水準」（[http://gaokao.eol.cn/kuai\\_xun\\_3075/20070704/t20070704\\_241060.shtml](http://gaokao.eol.cn/kuai_xun_3075/20070704/t20070704_241060.shtml) 2012年12月5日検索）データのうち、北京市高等教育機関の授業料水準である。2007～2011年の数字は教育部が五年以内に授業料を調整しない（「人民日報」2007年6月5日付第11版）と発表したことに基づき、2007年の水準と同じとした。

中国の高等教育機関は設置者別に、教育部や中央省庁が所管する国家レベルの大学、地方政府が管理する地方レベルの大学、及び個人や企業などが創立した民弁大学（日本の私立大学に相当）に分類できる（黄 2009：23）。国家レベルの大学と地方レベルの大学は両方とも国立大学であり、2012年の統計<sup>40</sup>によると在学者数は、国立レベルの大学が178.9万人、地方レベルの大学が1689.6万人、合計で約1868.5万人である。一方、民弁大学の在学者合計は約522.8万人であり、国立大学と比べて在学者が少ない。また、1999年の高等教育の拡大に伴い、独立学院という高等教育セクターが新設された。独立学院<sup>41</sup>とは、母体大学（国立大学）の知名度や教育資源を使いながら、独自の募集活動、教育計画と学位制度などを実施する私立セクターである。独立学院は授業料水準が本科四年制大学の倍に相当するにもかかわらず、増加し続ける高等教育の進学需要を吸収した。独立学院は1999年に設立してから急速に拡大し、2012年に全国計303校であり、在学者数が約278.4万人に達した。

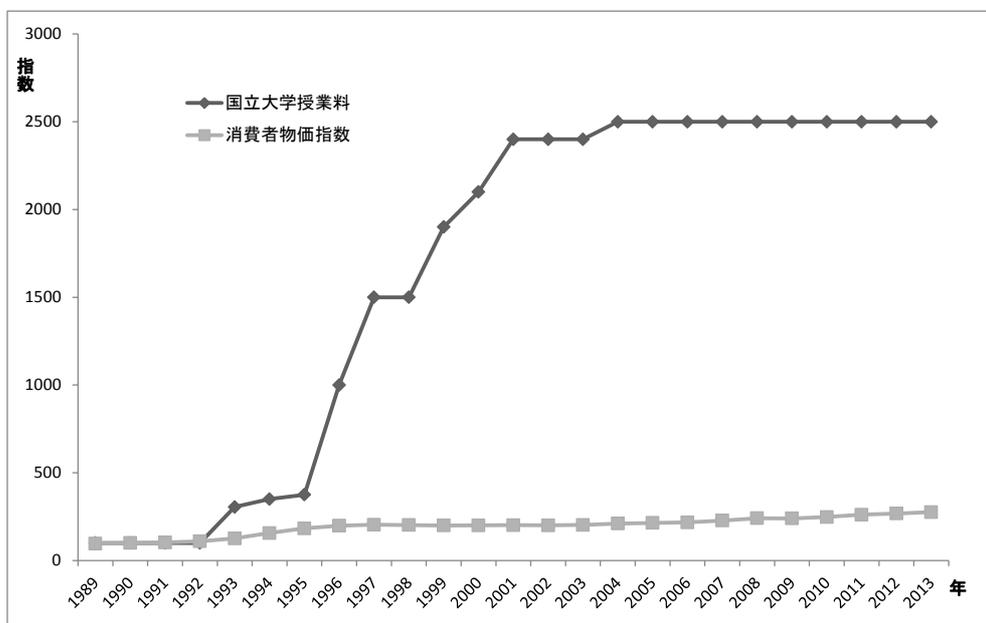
当年齢人口に占める大学在籍率」に近い指標として扱う。

<sup>40</sup> 出所：中国教育部「2012年教育統計数拠」（<http://www.moe.gov.cn/>）2013年8月5日検索

<sup>41</sup> 独立学院は母体大学の元に作られた私立セクターであり、個人や企業によって創立された一般的民弁大学と異なる。独立学院の名称については、母体大学の一学部として名づけられるのが一般的である。例えば、「〇〇大学〇〇〇学院」のような名称が一般的で、「〇〇大学」は母体大学の名称で、「〇〇〇学院」は独立学院の名称である。

中国高等教育の拡張は、高額授業料を徴収することによって実現された。高等教育機関（本科<sup>42</sup>）における学生 1 人当たりの年間平均授業料は図 10-1-3 に示したように、1995 年までの 1,000 元以下から、1996 年に上昇し始め、高等教育が拡張し始まった 1999 年には 3,800 元に達した。その後授業料はさらに上昇し、2004 年に 5,000 元に達した。2004 年以降に授業料の上昇は止まり、2007 年に教育部が『今後五年以内に授業料水準を維持する通知』を発表して以来、普通高等教育機関（本科）の年間平均授業料は 5,000 元水準（8 万円に相当<sup>43</sup>）を維持している。また、図 10-1-4 の授業料と消費者物価指数の推移のグラフから見ると、中国の国立大学の授業料は物価指数と比較しても、1990 年代後半から大幅に上昇していることが分かる。このように中国高等教育の拡大には、授業料の上昇が伴っていた。

図 10-1-4 中国における国立大学授業料と消費者物価指数の推移（指数化後）



【出所】①指数化後の授業料データは、筆者が授業料データを用いて計算したものである。

②中国の消費者物価指数は、筆者が『中国統計年鑑』（1989年～2013年）の物価水準データを用いて計算したものである。

③指数化変換：1990年＝100

では、高騰する授業料が家計にいかほど負担をかけているのか。2010年の統計データによると、農村部 1 人当たりの年間平均純収入<sup>44</sup>（5,919 元<sup>45</sup>）は、都市部 1 人当たりの年間平均純収入（19,109 元<sup>46</sup>）の三分の一以下となっている。従って、年間 5,000 元の授業料は、都市部 1 人当たり年間収入に対する比率で見れば比較的低いとしても、農村部のそれに対してはほぼその全

<sup>42</sup> 中国の普通高等教育機関は、本科（4 年制）と専科（3 年制）に分類される。

<sup>43</sup> 2013 年 6 月の為替レート（100 元＝1,595 円）によって筆者算出。

<sup>44</sup> 年間平均純収入＝年間総収入－年間総支出

<sup>45</sup> 中華人民共和国国家統計局編（2011）『中国統計年鑑』328 頁。

<sup>46</sup> 出所：同上 5

額に相当する。農村人口が全国人口総数の 50.3%<sup>47</sup> (2010 年) を占める中国においては、授業料の家計負担は非常に大きいと考えられる。

中国の高等教育拡張政策は、家計負担の重さという問題をもたらしたほか、「貧困学生」の増加という問題も引き起こした。貧困学生とは、学生本人及び出身家計の経済能力では、在学中での勉強費用と生活費用を賄えない学生を意味する(教育部、財政部『家計困難な学生の認定に関する意見』[2007] 8 号)。2004 年中国教育部の統計<sup>48</sup>によると、高等教育機関の貧困学生率は高等教育機関の学生総数の 20%に達し、さらに特別貧困学生<sup>49</sup>は高等教育機関の学生総数の 10%を占めている。2004 年の全国普通高等教育機関の学生総数(約 1,333 万人)から推計すると、約 267 万人の貧困学生と、約 133 万人の特別貧困学生が、経済面での不安を抱えながら、学生生活を送っていることが分かる。実際には、授業料の上昇によって低所得層家庭の学生が入学者に占める割合は減少しており(陳・閔 1999b : 5 ; 李 2001 : 56)、授業料上昇の影響は、中高所得層学生の教育機会に対してよりも、低所得層学生のそれに対して大きく影響しているのである(鐘・陸 2003a : 56 ; 2003b : 37)。従って、家庭の経済状況に関わらず学生の進学・就学機会を保障すると同時に、すでに入学した学生に対しても、学生生活を送る上での経済的安定を図るための、経済面での支援が欠かせない状況となっている。

## 1-2 奨学金の概念

こうした問題に対応するのが、高等教育に対する経済的支援である。奨学金は、高等教育の需要者に対する補助の一種類であり、機関補助と個人補助<sup>50</sup>に大別できる。個人補助は学生に対して授業料の免除や奨学金などを支給するものであり、その効果を考察するのが本研究の目的である。

一般に奨学金は「1) 教育の機会均等の実現、2) 英才の育成、3) 特に必要とされる分野への人材確保、の三つの目的に大別される。それぞれの国、時代の育成制度の性格は、これら目的が相互に重なりあい組み合わせられ、社会的・政治的機構や経済及び教育の発展の水準等と関わって定まる」<sup>51</sup>といわれる。小林(2009 : 16)は奨学金を受給基準、種類、受給決定時期と受給対象・金額の面から分類している。小林の分類によるとまずは、返済義務があるか否かによって、奨学金は給付奨学金と貸与奨学金に分類できる。給付奨学金は返済義務がなく、貸与奨学金は卒業後に返済しなければならない奨学金である。次に、受給基準によって給付奨学金をメリットベースとニードベースに分類できる。メリットベース奨学金は「育英」が目的で、学業成績優秀、

<sup>47</sup> 『2010 年第六次全国人口普查主要数据公報』(中華人民共和国国家統計局)より

<sup>48</sup> 「教育部等多部委談高校特困生資助政策(実録)」(2004 年 8 月 31 日午前)、政府記者会見

(<http://news.sina.com.cn/c/2004-08-31/12214187197.shtml>) 2013 年 2 月 1 日検索。

<sup>49</sup> 特別貧困学生とは、家計が極めて困難で、学生の毎月の総収入が大学所在地の平均生活水準より下回る学生である。

<sup>50</sup> 個人補助には 2 種類がある。第 1 は、政府による授業料の一部負担(間接補助)、すなわち学生の授業料免除である。第 2 は、使用制限のない所得補助(直接補助)である。機関補助が授業料減免に結びつかならば、間接補助と同じである。授業料の一部負担(間接補助)より現金の直接給付(直接補助)の方が需要者の厚生を高めることになる(田中敬文 1989)。

<sup>51</sup> 『新教育社会学辞典』(1986) 19 頁。

あるいは各分野で活躍する学生を対象とし、高水準の学習を奨励する。学業成績が受給者を選考する際の最も有力な指標である。ニードベース奨学金は「奨学」が目的であり、教育の機会均等を実現するために、家計状況が裕福ではない学生を対象とする奨学金である。学業成績よりはむしろ家計状況が一番の指標要因として選考される。貸与奨学金には、政府の補助（利子補助ないし金融機関に対する保証）が付いたもの、即ち「補助付ローン」と、政府の補助が付いていないもの、即ち「市場型ローン」が含まれている。また、受給時期によって、大学進学前受給と大学在学中受給に分けられる。

表 10-1-1 奨学金概念の表現

本論文での名称		中国語表現	日本語表現	英語表現
奨学金	給付	タイプ①②	奨学金	メリットベース奨学金 Scholarship
		タイプ③	助学金	ニードベース奨学金 Grant
	貸与	補助付ローン	助学貸款	(日本学生支援機構)奨学金 Subsidized loan
		市場型ローン	商業銀行助学貸款	教育ローン Unsubsidized loan

奨学金という言葉の意味と定義は国によって若干異なる。表 10-1-1 に示したように、中国語表現では、「奨学金」はメリットベース奨学金を意味し、「助学金」はニードベース奨学金を意味する。「助学貸款」は補助付ローンで、「商業銀行助学貸款」は市場型ローンを意味する。日本語表現の場合には、「奨学金」の言葉は中国語表現の奨学金の意味ではなく、貸与奨学金を意味するのが一般的である。また、英語表現の場合に、奨学金のメリットベースとニードベースはそれぞれ **Scholarship** と **Grant** で表現し、貸与奨学金は **Student Loan** と呼ばれる。本書では返済義務のない奨学金を「給付奨学金」、返済義務のある奨学金を「貸与奨学金」、学生への経済的な支援を総じて「奨学金」と称することにした。また、中国で一般に利用される貸与奨学金は何らかの形で政府が関与するのがほとんどであるため、今後の分析で使う「貸与奨学金」の語義は、補助付ローンを指すことに留意する必要がある。

中国の教育システムは、就学前教育、義務教育、高校教育、職業教育、及び高等教育で構成され、それぞれの教育段階でさまざまな奨学金プログラムが設けられている<sup>52</sup>。授業料負担は高等教育段階で最も大きく、それを補うために奨学金の必要性も最も高い。本論文の対象はその高等教育段階での奨学金である。

### 1-3 問題関心

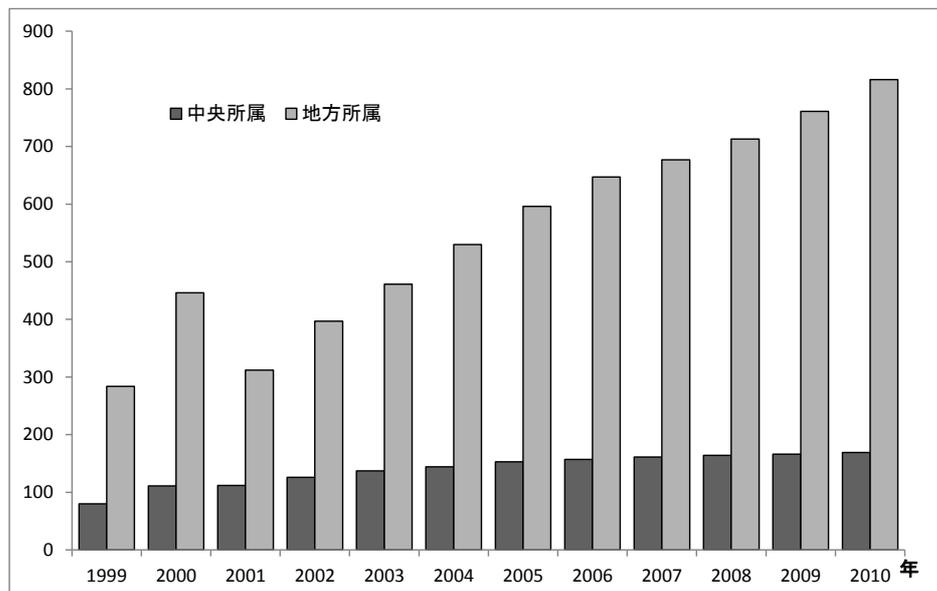
中国の高等教育機関の場合、95%の高等教育機関が国公立大学である。私立大学（「民弁大学」

<sup>52</sup>全国学生資助管理中心（2012）『中国学生資助發展報告（2007－2011年）』3-15頁。

とも呼ぶ) は高等教育機関の 4.1%しか占めておらず<sup>53</sup>、それが 7 割を占める日本の高等教育事情とは異なる。また、中国の国立高等教育機関は、所属する管理部門別に、中央政府所属(以下では「中央所属」と略称する)と地方政府所属(以下では「地方所属」と略称する)に分けられる。中央所属の高等教育機関が大都市に集中するのに対し、地方所属の高等教育機関はそれ以外の地域に分布している。中国高等教育の拡大によって急増した学生はどのような教育機関によって吸収されたのか。これに関して普通高等教育機関<sup>54</sup>(本科)の学生数の推移(図 10-1-5)を見ると、中央所属高等教育機関の学生数は地方所属高等教育機関を下回り、しかもその増加率が停滞しているのに対し、地方所属の学生数は右肩上がり増加している。地方大学は急増した学生の受け皿となり、中国高等教育拡大の担い手となっていることが分かる。

また、1999 年以降に中国の高等教育が拡大したと同時に、独立学院は私立セクターとして作り上げられ、急増した学生を吸収した。独立学院は国公立大学の教員などの学内資源を使って、学生募集や財政の面で母体大学から完全に独立した教育機関である。四年制の本科課程を持ち、卒業生には学士学位が授与される。独立学院の主な財源は授業料収入であり、1 人当たりの年間平均授業料は国公立大学の倍である。

図 10-1-5 普通高等教育機関の所属別に見る学生数の推移(本科・万人)



【出所】『中国教育統計年鑑』(1999 年～2010 年)

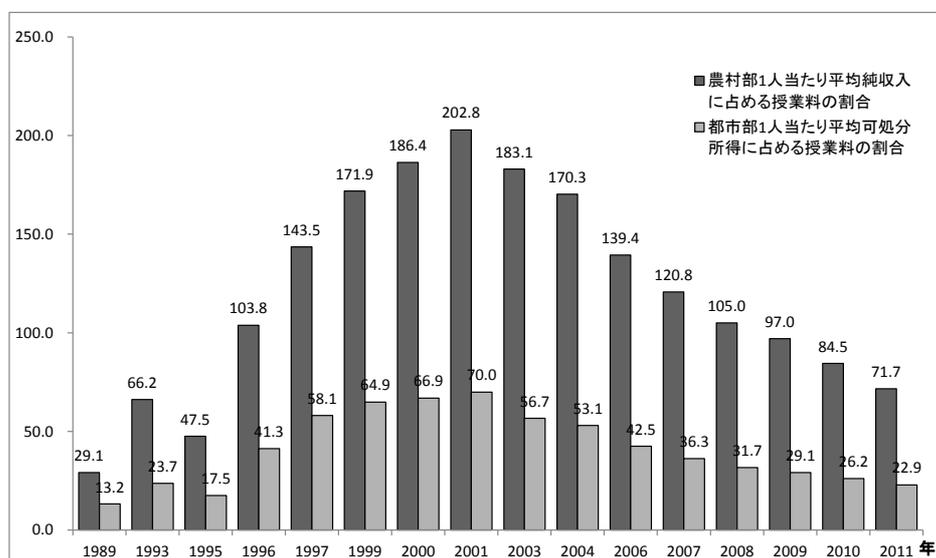
このように、中国高等教育の拡大は、授業料を徴収することによって実現されたものである。高騰する授業料が、家計にとっていかに高負担であるかは、先にも述べた通りである。さらにこれを、授業料対家計収入の割合の時系列でみると、図 10-1-6 のように、授業料が都市部 1 人当

<sup>53</sup>出所：『中国教育統計年鑑』(2007 年)

<sup>54</sup> 中国の普通高等教育機関は本科教育機関(4～5 年間)と専科教育機関(2～3 年間)からなっている。図 10-1-6 に用いるデータは、本科教育機関の学生数のみとなっている。

たり平均可処分所得に占める割合は、1995年までは3割を下回る水準であったが、1996年以降には急増し、2001年に年間平均所得の7割に達した。その後、中国経済の発展により家計が豊かになるにつれ、授業料が都市部の年間平均所得に占める割合は年々減少してきたが、2011年においてもなお年間平均所得の2割強を占めている。農村部は、都市部に対して経済発展が遅れているため、授業料が家計にかかる負担はさらに大きい。授業料が農村部1人当たり平均純収入に占める割合は、1996年からすでに平均年間収入を超え、2001年には平均年間収入の2倍にも達した。その後その割合は減少したものの、2011年でも年間収入の7割以上を占め、家計に大きな負担をかけている状況は変わらない。高騰する授業料が、経済発展の遅れた地域や農村出身の学生、あるいは都市部の貧困家庭にとって、多大な負担となっているのである。

図 10-1-6 授業料対1人当たり年間収入の割合の推移 (%)



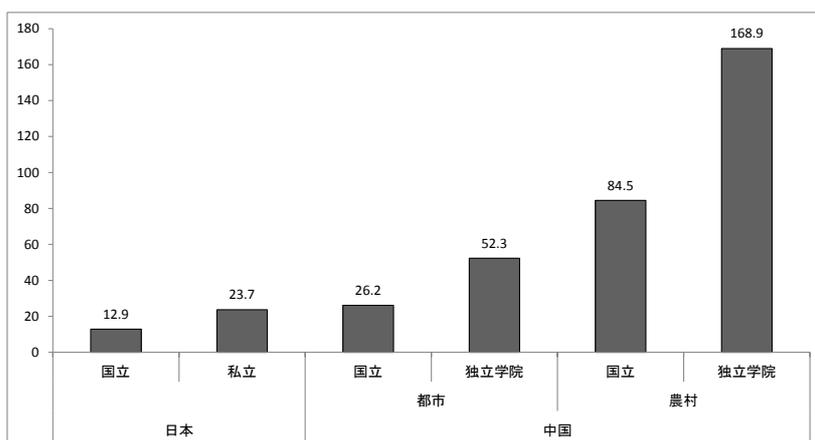
【出所】授業料の数字は図 10-1-3 の出所と同じである。都市部1人当たり平均可処分所得と農村部1人当たり平均純収入は『中国統計年鑑』（1989年～2011年）による。

日本でも、高等教育費の私的負担の重さが、しばしば社会的話題として取り上げられる。日本と中国の授業料家計負担の比較を、図 10-1-7 に示した。日本の場合、国立大学の授業料が私立大学より低いため、平均授業料対年間給与比は、国立大学（12.9%）の方が私立大学（23.7%）より低い。私立大学の授業料が家計にかかる負担は大きい。中国の場合も同様に、国立大学の平均年間授業料は、独立学院の平均年間授業料より低く、独立学院の半分である。

しかし、地域格差と所得格差が激しい中国では、授業料負担の地域格差も広がっている。都市の年間収入に対する授業料負担は、国立大学が26.2%、独立学院が52.3%であるのに対して、農村の年間収入に対する授業料負担は、国立大学が84.5%、独立学院が168.9%に達する。国立大学の授業料負担は農村年間収入にほぼ等しく、私立大学の授業料負担は農村家計の年間収入を大幅に超えている。つまり農村の家庭にとって授業料負担は、家計負担の能力を超えているので

ある。また、家計が裕福な都市の家庭にとっても、国立大学の授業料負担（26.2%）は、日本の私立大学の授業料負担（23.7%）より上回っている。このように日中両国の比較を通して、中国の大学授業料が、中国の家庭に極めて大きな負担であるのが分かる。

図 10-1-7 日本と中国における授業料と家計年間給与との比率（2010年・%）



- 【出所】①日本国立大学の授業料は文部科学省ホームページ  
 ([http://www.mext.go.jp/a\\_menu/koutou/houjin/1293385.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/houjin/1293385.htm))2012年9月5日検索  
 ②日本私立大学の授業料は文部科学省ホームページ  
 ([http://www.mext.go.jp/a\\_menu/koutou/shinkou/07021403/1314359.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/shinkou/07021403/1314359.htm))2012年9月5日検索  
 ③日本の年間給与は「40-59歳勤労者平均年間給与額」を利用している。「40-59歳勤労者平均年間給与額」を『賃金センサス—賃金構造基本統計調査』平成22年版によって筆者算出。  
 ④中国における大学と独立学院の授業料は図10-1-3の出所と同じである。都市部1人当たり平均可処分所得と農村部1人当たり平均純収入は『中国統計年鑑』(2011年)による。

このように中国高等教育の拡大は、より多くの学生に教育機会を提供する一方で、高額な私的負担を課し、家計に大きな負担をかけているのである。そのため地方大学や農村部出身の学生は、経済的理由で進学を断念する可能性が比較的高いと見られる。家計困難な学生に経済的支援を提供しない限り、教育機会均等の実現を阻害するだけでなく、所得階層による教育格差の一層の拡大が懸念されよう。教育機会の不平等を是正する役割が奨学金には期待されているが、現実に奨学金制度が家計困難な学生の教育機会を保障しているのか、また授業料の上昇がもたらす負担可能額と必要額のギャップを補う役割を果たしているか、という問題を検討することが不可欠となっているのである。特に学生数の多い地方大学や、家計所得の低い農村出身学生に目を向ける必要がある。

以上の問題関心から、本研究は、中国の地方教育機関に着目して、奨学金分配の実態を把握する。その上で、奨学金が学生生活に与える効果の考察を通して、奨学金政策の果たす役割と中国高等教育の拡大における位置づけを探るのが、本研究の目的である。

## 2. 先行研究のレビュー

本節では、本研究の研究領域に関わる先行研究を、1.奨学金をめぐる研究の推移、2.奨学金制度の効率性、3.機会均等と奨学金、4.教育効果の促進と奨学金、という4つのカテゴリーに分けて整理することで、本研究の問題目的と研究視点を提示するとともに、本研究の位置付けを明らかにする。

### 2-1 奨学金をめぐる研究の推移

一般に社会あるいは政府が高等教育に対して経済的な支援を行う場合には二つの形態がある。一つは高等教育機関に対する経済的支援、即ち機関補助である。もう一つは学生に対する経済的支援、即ち個人補助である。機関補助がよいか、それとも個人補助がよいかはよく議論される課題であるが（市川 2001：4）、多くの国ではこの両者が並列して行われてきた。

日本では、戦前から戦後にかけて、政府の経済的支援は、国公立大学の設置が大きな役割を果してきた。私立大学においても、国庫助成によって私学の教育条件が改善された（丸山 1999：43）。アメリカでは 1950 年代から 1960 年代にかけて福祉国家の発展に対応して、政府の経済支援によって高等教育の大衆化が実現された。しかし、1960 年代からは、個人補助を重視すべきだという考え方が広まった。ペル奨学金 (The Federal Pell Grant)<sup>55</sup>に代表されるように、学生個人を対象とした奨学金政策が多く実施されてきた。

経済的支援について機関補助より個人補助が有効であるという論調の理論的な軸の一つは、「人的資本論」である。人的資本論が提唱するのは、人間が教育によって知識や技術を獲得すれば、それが労働生産性を高め、将来賃金を上昇させ (Becker 1976)、教育という投資を通して人間の経済的価値を高めることである (Schultz 1964)。教育は一つの投資であり、一定の費用を必要とするが、それは経済的な利益 (収益) を生む。これは一つの社会を単位としても当てはまり、一人の個人についてもいえる。このように考えると、大学進学という選択も、将来の利益を見込んだうえでの投資行動とみることができる。出身家庭の所得が低くても、将来の利益が見込まれれば、進学を選択するはずである (金子 1987：40)。経済面での不足を資本市場で補う役割を果たしたのは、奨学金である。

さらに、高等教育のユニバーサル化の段階に達すると、進学者の拡大によって、高等教育に要する社会的なコストが急増する。その急増した高等教育の費用をすべて社会ないし政府が負担するのは、実際には不可能である。また、税収の増加が困難である中で、医療・年金・インフラを含む公共事業にも多額の財源が必要となり、高等教育分野は必ずしも優先的な財政の投資対象でなくなった。このような背景で、高等教育のコストを、政府負担以外に受益者が負担するという、「コストシェアリング」(Cost-Sharing) 理論の正当性と現実性が提唱されたのである。

この理論はジョンストン (Johnstone 1986) を中心に展開されてきた。高等教育の受益者負担により、高等教育の財政難がある程度緩和され、高等教育の量的な拡大が実現できる。高等教育を受けた学生は私的収益率が比較的高いことから、高等教育コスト負担の正当性と現実性を裏

---

<sup>55</sup> 連邦ペル給付奨学金は、学士課程学生を対象とした、ニードベース給付奨学金である (小林 2013：19)。

付けた (Johnstone 1986、2000a、2002b、2003、2006、2010 ; 沈・沈 2004)。しかし、コストシェアリングの実施は、近代公教育を支える原理の一つである教育機会均等原理を損なう可能性がある。なぜなら、学生が家計困難で授業料を払えないとの理由で進学を断念してしまえば、受益者負担による教育機会拡大の趣旨は否定される結果となるからである。それは結果として教育機会の均等<sup>56</sup>を実現することができない。従って、教育費の受益者負担がもたらす問題対策として、奨学金政策および奨学金研究の重要性が喚起された。奨学金に関する研究では、研究者個人だけでなく、国際的な研究プロジェクトを通じて、各国の奨学金を政策面と実施面で国際比較も行われている。代表的な研究プロジェクトは、ジョンストンが率いるチームが、1999年から2009年まで11年間にわたって実施した研究 ICHEFAP (The International Comparative Higher Education Finance and Accessibility) である。この国際的研究プロジェクトは40か国あまりの奨学金政策、特に貸与奨学金の実施状況の調査を通じ、高等教育におけるコストシェアリング理論の汎用性を検証した (Johnstone 2010)。

中国では、1950年代から1970年代にかけて計画経済の背景で、ごく一部のしか高等教育を受けられなかった。高等教育機関の設置、及び高等教育のコストがすべて政府によって負担されるほか、学生に奨学金や生活補助も支給された。このような状況が1970年代末まで続き、1978年の社会全般にわたる改革開放政策の実施をきっかけとして、高等教育が一種の投資行動であるとする、いわゆる人的資本論の考え方が徐々に浸透してきた。1980年代は高等教育の無償化と奨学金の支給が一般的であったものの、一部の学生に限っては授業料の徴収が始まった。1990年代初めに高等教育が投資であるという理念が提唱され、高等教育の私的収益率が高いことから、コストシェアリング理論が中国においても正当性があることが主張された (沈 2010 : 66)。こうした議論は、1999年からの高等教育コストの受益者負担による高等教育の量的拡大を正当化する役割を果たした。

しかし、高等教育が大衆化段階に入るにつれて、家計困難な学生の進学機会の保障問題が浮上してきた。経済的理由で進学困難な学生を支援するために、奨学金政策の重要性が喚起された。しかも給付奨学金だけでなく、貸与奨学金拡大の正当性と必要性が強調された (沈・沈 2008a : 16)。こうして奨学金研究が盛んになったが、制度に関する論述は多いものの、実証研究は少ない。この分野で最も早く研究活動を行ったのは鐘宇平ら (1997、1999、2003) である。彼らは香港での貸与奨学金政策の展開、及び実証研究の結果を踏まえ、教育経済学の視点から中国内陸の高等教育を検討した。中国内陸での奨学金研究の代表的な研究チームは沈紅一及びその研究チームである。沈紅らは、主に Ziderman、Woodhall と Chapman らの研究を参考にして、中国における貸与奨学金政策の制度、分配と効果等の課題について考察し、十年以上の年月にわたり実証研究を重ねてきた (沈 2010 : 71)。

こうした議論の中で、奨学金については主に三つの論点があったといえよう。即ち、①高等教育に対する政府の補助の手段として、機関補助に対する個人補助の優位性、②教育機会の均等化

---

<sup>56</sup> ここでいう教育機会の均等は人種や所得層などの社会背景に関わりなく、個人の能力に応じて高等教育機関に進学できるチャンスが平等であることを意味する。

に対する奨学金の効果、③大学教育の効果を促進するうえでの奨学金の効果、である。以下ではこの三点に関して、これまでの研究の論点をより詳細に整理する。

## 2-2 奨学金制度のマクロ効率性

上述のように、政府の高等教育財政への関与は、大学に対する機関補助と、個人を対象とする個人補助に大別できる。戦後、特に1970年代以降は、国際的にも政策的にも機関補助から個人補助へとその重点が移ってきた。

その理論的な根拠として、人的資本理論や、コストシェアリング論が援用されてきたことは上述のとおりである。しかしさらにさかのぼれば、それは政府の高等教育に対する財政支援の目的と、その達成の方法としての機関補助と個人補助の効率性に関わる。

基本的に高等教育が大衆化、ユニバーサル化するにしたがって、機関補助の対象は急速に拡大するために、政府の財政能力を大きく超えることになる。その中で、高等教育の機会均等を達成し、あるいは高度の人材を育成する、という政府の目的を達成するためには、その対象をより限定したほうが効率的である。従って、機関を対象とするよりは個人を対象とするほうが望ましい、と議論される（田中1989：47；市川2001；喜多村2000：240）。

実際に中国でも、1980年代までは、大学の授業料だけでなく、寮費や食費まで無料であった。いわば徹底的な機関補助が行われていた。1980年代以降に開放経済政策に従って、大学教育の規模を拡大するために、授業料を徴収する制度に移行した。その中で、機会均等性の確保と、教育効果の促進を目的として、個人補助としての奨学金が導入され、拡大されてきたのであった。

しかし、このような意味での効率性の観点からの個人補助の優位性は必ずしも自明ではなく、従来の研究でも様々な批判や疑問が提示されてきた。それは奨学金の機会均等への効果、学習促進・支援効果そのものに関する問題であると同時に、奨学金のマクロ的、制度的な構造にも関わる。その主な論点は次の三つに整理することができる。

第一は、個人補助の対象の選択と割り当てである。具体的には、奨学金給付の対象の選抜における基準と方法に関わる。

一般に奨学金の支給対象の選択の基準としては、機会均等の達成に関わる「必要性（ニード）基準」と、学業の達成度に対するインセンティブに対応する「卓越性（メリット）基準」の二つがある。問題はそのいずれについても、客観的な指標は得難いことにある。

必要性基準については、出身家庭の所得の実態把握が明確にできない場合が多い。特に、発展途上国では家計収入の把握と財産登録の不備が多く、家計に関する経済状況調査が困難である（Johnstone 2002a、2002b）。李・閔（2001：31）は、中国では租税制度の不備により、家計収入の水準を正確に把握できないため、奨学金と貸与奨学金の受給者を選抜する際に信頼できる基準の制定が困難であることを指摘している。

後者の卓越性基準については、大学入学前にはその評価が難しい。それは高校自体の選抜性が多様であるために、高校内での成績を根拠とすることができないからである。従って、卓越性基準を厳格に適用しようとするれば、大学入学以前に支給対象者を選定することは困難となる。他方で、大学在学者については成績優秀者を選別できるが、それはむしろ成績優秀者に対する報償と

いう意味を持ち、機会均等ないし卓越性の確保に効果があるとは必ずしもいえない。

実際の奨学金の支給にあたっては、上記の必要性基準と卓越性基準の双方が用いられることが多く、そのために奨学金制度が極めて複雑になることがある (Johnstone 2005 : 2)。結果として、奨学金に対する高校生や家庭の理解が不十分になり、本来の目的が達成されないことになる。また、政策的にも奨学金がどのような効果を持つかが、不明確になることも少なくない。奨学金制度が最も発達したアメリカにおいても、学生を援助する意図が、大学経営を援助する結果になる危険があると同時に、奨学金の有資格者を選別するのが難しいという問題が指摘されている (丸山 1994 : 119 ; 矢野 1997 : 13)。学力と家計所得の二つの組み合わせで決定するとしても、どちらをどれだけ重視するかが問題であり、さらに難しい作業である (矢野 1997 : 13)。

また、貸与奨学金の目標が多様、かつ矛盾していることから生じる問題もある。例えば、貸与奨学金は大学の進学機会を拡大する目標があり、政府による多額の補助が必要となる一方、貸与奨学金は財政不足を補う目標も持つため、多様なルートで資金を獲得する必要があり、政府からの補助を最小限に抑えることが求められる (Johnstone 2010 : 157)。このように貸与奨学金政策の多様な目標を同時に実現しようとする際には、どのようにバランスよく実施するのが極めて難しい課題となる。

貸与奨学金を実施する際に最も困難なのは、家計経済状況の把握及び利子や補助基準の設定である。利子補助は、最も補助の必要な家計困難な学生に与えるべきだが、家計の経済状況の判定が困難かつ繁雑であるため、結局、管理コストが増大する状況に陥って、利子補助を高く設定すると、貸与奨学金の貸付利率が下がるものの、政府の財政負担を増していくというジレンマが生じる (Johnstone 2005 : 8)。

第二は、貸与奨学金の支給、回収についての管理コストに関わる。

貸与奨学金制度は、理論的に学生の進学選択や高等教育財政負担の減少に役立つと期待されるが、実際の実施段階においては、必ずしも効果的とはいえない (Johnstone 2002b : 29)。なぜなら、貸与奨学金の実施には、高額な人件費や管理費がかかるだけでなく、特に返済を滞納した際の追加費用とコストを加えると、貸与奨学金の実施コストは極めて高い (Johnstone 2005 : 5)。Ziderman and Albrecht (1995 : 88) は、貸与奨学金の高滞納率・高政府補助・高サービス費用と高資金流通費用のような低効率性の特徴を挙げ、政府にとって貸与奨学金の実施がメリットよりデメリットのほうが多いと示している。Johnstone (2010 : 211) は、貸与奨学金の申請・利用・返済の各段階で費用が発生するため、政府が学生に貸与奨学金を提供するより、給付奨学金を提供するほうがコストが低い場合もあるという。

貸与奨学金の返済システムの効率性について、Ziderman (2004 : 98) は、返済システムの効率性は、返済と回収の効率性に関係し、返済利子の低い、かつ返済期間の長い貸与奨学金であれば、政府からの補助が比較的多く、返済の効率性が悪いと示した。

第三に、こうした問題は、奨学金制度そのものよりは、社会制度的基盤に関わっている。Woodhall (1983) は、猶予期間の延長や返済特別免除などの対策が、貸付金の資金繰りにあまり効率性を持たないと指摘し、特に発展途上国では銀行システムの不完備と社会文化的な要素の未熟さが

貸与奨学金の実施を防げているという。オーストラリアなどの国では将来的な所得連動返済型奨学金を実施している。将来的な所得連動返済型奨学金とは、学生の収入に応じて貸与奨学金の返済額と返済期間を決まっていくシステムである。学生の経済ペースに応じた返済プランが、貸与奨学金返済の柔軟性と確実性を表している。ただし、このような奨学金が決してどの国でも応用できるわけではなく、特に個人信用システムが完備されていない発展途上国においては、所得連動返済型奨学金は適しておらず、貸与奨学金制度に柔軟性やインセンティブが不足していることも返済率に影響するという（Ziderman 2004 : 96）。沈・沈（2008b : 155）は中国の貸与奨学金返済システムの効率性について考察し、返済と回収に影響する要因を分析した結果、返済率は返済利子、返済期間とインフレ率と関係し、回収率は滞納率と管理コストと関係しているとまとめている。政府による補助が低く、かつ不十分である一方、返済規定は政府と銀行の回収に有利であると指摘している（前掲 : 152）。貸与奨学金実施の効率性と滞納の回収率を高めない限り、貸与奨学金利用の拡大は困難となり、結果的には、教育の機会均等に影響を与えることになる（Johnstone 2005）。

## 2-3 機会均等と奨学金

### (1) 奨学金の機能

奨学金に期待される第一の役割は機会均等の達成である。たとえ授業料が一切不要であっても、それ以外に学習費や寮費など学生生活を送るために追加される生活費の増加が必要であり、低所得層の場合はさらに放棄所得が家計に及ぼす影響を考慮しなければならない。従って、公財政資金による経済支援の施策は不可欠である（市川 1975 : 347）。

返済義務のない奨学金は、学生の進学費用を最も直接に援助する奨学金である。アメリカでは進学選択の段階では、授業料のディスカウトによる実質的な給付奨学金と貸与奨学金の提供が、学生の進学選択の要因であると同時に、高等教育機関の学生募集の戦略でもある。奨学金、特にニードベース奨学金は、学生経済負担の緩和と低所得層学生の就学機会の保障に最も効果的な手段であるといわれ（Ziderman 2002 : 41 ; Long 2007 : 42）、低学年かつ低所得層の学生に提供すべきであるとされてきた（St.John, E.P. and Noell J. 1989 : 563）。日本の奨学金制度には貸与奨学金が奨学金の大半を占め、給付奨学金が極めて少ないことから、奨学金制度の充実や大学独自給付奨学金の創設を求める意見がある（小林 2008 : 110 ; 2009 : 240）。中国については、奨学金と家計状況が進学選択に影響を与える（鐘・陸 1999 : 33）。給付奨学金は、高騰する授業料で大学進学を断念する学生を支援するだけでなく、教育機会の均等と効率性を保つ役割があるため、更なる拡大と充実が求められている（李・閔 2001 : 31）。ただし、現在の給付奨学金は大学進学前の進学選択の段階で受給されるよりは、むしろ大学に進学してから受けるのが一般的である。そのため、給付奨学金は進学選択への影響より、大学在学中に学業優秀な学生を奨励する、あるいは貧困学生の生活を補助する意味合いのほうが強い。給付奨学金政策の設計自体が進学選択における給付奨学金の役割に限界をもたらす（Li 2012）。

一方、返済義務のある貸与奨学金は、家計困難な学生に進学のチャンスを与え、教育機会均等

と社会公正を促進する効果があるものの、間接的に学生やその家計に返済の負担をかける (Johnstone 2005)。日本の奨学金政策も、進学選択の段階では低所得層学生にインパクトを与え (銭 1989 : 116)、経済的余裕の乏しい家庭に対して進学ハードルを引き下げ、(貸与) 奨学金が機会格差の縮小に寄与している (古田 2006 : 7)。島 (2008 : 37) は日本学生支援機構の (貸与) 奨学金に関わる大学教育投資の経済的効果と収益率を計算した結果、奨学金によって大学進学が可能となった学生に対する経済的効果は非常に大きく、奨学金貸与事業に大きな社会的意義があると論じた。ただし、給付奨学金と貸与奨学金の学生の進学選択に対する影響を比べると、アメリカでは貸与奨学金より給付奨学金のほうが影響が大きく、進学選択を促進する効果があるとされている (Heller 2001 ; Vossensteyn 2005 ; Long 2008 ; Johnstone 2010 ; Johnstone and Preeti 2000b)。貸与奨学金だけの受給と比べ、貸与奨学金と給付奨学金の組み合わせで受給したほうが、学生の進学選択を促進する効果があるという (St. John, E.P. and Noell, J. 1989 : 579)。中国においても、同様に貸与奨学金より給付奨学金のほうが影響が大きい (Li 2012 : 319) との研究結果が出されている。また、李 (2006b ; 2012) は、2004年中国で行われた調査データを用いて、給付奨学金と貸与奨学金が学生の進路選択に与える効果について考察した結果、エリート大学への進学においては給付奨学金と貸与奨学金の双方が影響を与え、非エリート大学への進学においては給付奨学金しか影響を与えていないことを示している。ただし、そのデータは高等教育機関の所属 (中央所属と地方所属) と地域 (東部、中部と西部) の面で包括的であるものの、中央所属と東部立地大学のサンプルが多く、大学ランク別には高ランクの大学しか調査対象に入っていない。そのため、エリート大学と非エリート大学の間のみが分析対象となり、大学ランクの低い大学間の選択は考察されていない。さらに、最も重要な問題は、進学選択を考察する際には、すでに大学に進学している大学生を対象とした調査では基本的な限界があり、高校生を対象にした調査が必要であると考えられる。これは中国の機会均等と奨学金の実証研究において最も大きな問題である。

いずれにせよ、学生の進学選択においては、奨学金は経済面で学生の進学機会を均等化する効果を持つことが諸外国での研究分析から実証された。貸与奨学金と比べて給付奨学金が学生の進学に最も影響を与えるが、新たな財源の捻出が難しい状況においては、貸与奨学金の重要性がますます高まっていく。

## (2) 奨学金政策に対する批判

給付奨学金は学生を対象とする最も直接的な経済支援であり、進学選択への効果が大きい。ただし、給付奨学金を提供する財源が限られている中では、資金の調達が難しく、給付奨学金自体の拡大は困難である。

一方、貸与奨学金の財源は金融市場から調達するため、政府の財政負担をかけずに学生への支援を可能とする利点がある。しかし、その効果には限界があり、貸与奨学金制度の推進には慎重な意見が少なくない。例えば、貸与奨学金は給付奨学金より複雑であり、長期間にわたる財務負担による学生への影響が大きく (Long 2008 : 20)、利用のターゲットが必ずしも低所得層家庭の学生ではない (Ziderman 2004 : 81)。日本の現実の奨学金のほとんどは、資本市場の不完全

性を緩和する役割を担っているものの、機会の平等に役立っているとはいえ、「親子一体の家族主義」による過剰な家計負担が、機会の不平等を固定化させているという批判もある（矢野 2007 : 15）。中国の貸与奨学金は私立大学への進学を促進する効果が見られたが、効果は極めて小さいという（占・鐘 2005 : 60）。

特に、低所得層の学生ほど、教育の私的負担に敏感であり（Heller 2001 ; 李・閔 2001）、経済的理由で進学を断念する割合が最も高い。家計困難な学生は授業料の低い大学や専攻にしか進学できない奨学金を受ける場合、進学の間機を得るものの、望ましい進学先を選べないという点で、教育機会の不平等が生じている（Johnstone 2010 : 204）。また、日本の貸与奨学金の利用は全体として拡大したものの、低所得層の利用はあまり拡大しておらず、中高所得層の利用が大きく拡大しており、「奨学」という点に関して必ずしも政策の意図通り実態が進んでいるとはいえない（藤森 2009a : 65）。

### 低所得層の奨学金利用回避

なぜ低所得層家庭の学生は貸与奨学金を利用しないのか。近年、貸与奨学金の利用回避の問題が新しい研究テーマとして注目されている（Kesterman 2006 ; Callender 2006）。小林（2008 : 14）は日本における高校生とその保護者を対象とする調査データ（『高校生の進学追跡調査』）を用い、高等教育機会に対する（貸与）奨学金の効果を考察した結果、低所得層でローン回避傾向を確認し、保護者調査では中小都市の低所得層にローン回避傾向を確認している。家計困難な学生は、貸与奨学金を最も必要と見なしているにもかかわらず、返済の負担を考えて貸与奨学金を申請しなければ、教育機会の不平等を是正する貸与奨学金の役割が発揮できない（Ellwood and Kane 2000 : 312）。ローン回避傾向が進学希望や進学決定に対して影響を与えていない（小林 2008 : 16）としても、私的負担や奨学金政策の給付から貸与への転換は、一般に低所得層出身の学生により大きな負担を強いるものとなり、高等教育機会の格差を拡大することが懸念されている（Callender 2003）。

また、貸与奨学金がよい投資機会であるとしても、低所得層家庭の学生は貸与奨学金の利用を避ける傾向がある。なぜなら、彼らは家計困難だけでなく、お金を借りる文化と意識を持っていないからである（Johnstone 2002a : 13）。古田（2007b : 219）は教育費支出の動機構造に関する研究では、子どもが進学できる可能性が限られていれば、教育費負担に意味を見出すことが困難であり、なんらかの便益がなければ、教育費負担に積極的な意味を見出すことが難しい、と示している。また、Johnstone（2000b : 15）は低所得層家庭の出身の学生が貸与奨学金を利用するよりは、あえてコストの低い高等教育機関や教育プログラムを選ぶという。

### 情報不足

完全な競争市場は効率的な生産をもたらすことができるが、現実には完全競争条件が満たされない場合が多い。そのような市場は不完全市場といわれるが、その要因の一つは情報の不完全性である。提供側が持っている情報と、需要側が持っている情報量が非対称であるため、情報ギャップが生じる。大学進学における情報ギャップとは、「大学進学に関する情報（とりわけ経済的

要因に関わる情報)が、家計の所得水準や人種等によって偏在しているために、学生支援制度が有効に機能していない」(濱中 2009 : 127) 可能性をいう。アメリカでは多数の実証分析が蓄積されている中、一つの結論として、家計収入が少ない学生は、手に入る情報が少なく、情報の正確性に欠けるだけでなく、情報の収集能力が弱く、大学を選択する際に不利な立場であるといわれている (Horn 2003 ; Long 2008 ; Olson 1984)。Long (2007 : 42) は、家計困難な学生は奨学金で進学できることを知らないため、高等教育への進学を断念しやすいと指摘した。奨学金実施の実績は、学生やその親に認識されているか否かと密接に結びついている (Long 2008 : 19)。そのため、政府と大学は奨学金に関する宣伝を強化し、中等教育段階で給付奨学金と貸与奨学金の役割や意義を学生に紹介し、家計困難にしても奨学金で進学できることを伝えなければならない (Johnstone 2002a)。

日本では、情報ギャップに関する研究はあまり注目されず、ローンに関する知識についての教育もほとんど行われていない (濱中 2009 : 135)。中国でも日本と同じく、情報ギャップ問題に対する関心が薄く、先行研究の蓄積は少ない。その中で、Shi (2007) は、中国の高校生が奨学金と大学コストに関する情報については、十分に知っていないことを指摘している。羅 (2011b : 10) の研究も、家計所得の低い学生は大学教育コストに関する情報量が少なく、不利な立場に立っていると指摘している。多くの学生は親から奨学金の情報を入手しているという (前掲 : 12)。ただし、Prashant (2012) は、奨学金に関する情報が進学選択に与える効果の考察を通じて、奨学金の情報は進学選択の幅を広げるものの、進学選択の根本的な変更に影響しないと主張している。

### 返済リスク

貸与奨学金は返済義務があるため、大学卒業時あるいは一定の猶予時期を経て、元金と利子の返済が要求される。安定した就職先があれば、定期的な返済が可能であるが、景気後退と大卒者数増の現在、大卒者の就職率は下がり、不安定な就職状況が続いている。このような背景の下で、貸与奨学金の利用者は大卒後に返済不可能となって、滞納するリスクが高くなる。厳しい就職状況に貸与の返済を考慮すると、学生は将来の負担が重すぎると見込み、あえて貸与奨学金の利用を避ける可能性があると考えられる。Woodhall (1995 : 422) は貸与奨学金について、高所得層の学生より低所得層の学生が、リスクに対して消極的な態度を強く持っているため、授業料の徴収と貸与奨学金の組み合わせは低所得層学生の進学意欲を挫いていく可能性があるとして指摘している。藤森 (2001 : 98) は日本での調査を通じて、低所得層出身の学生は、返済時の負担感から、貸与奨学金を敬遠せざるを得なくなり、結局アルバイトや親への多大な負担をもたらし、(貸与) 奨学金が本来の理念通りに機能しなくなる可能性があり、低所得層の機会均等化に貸与制の奨学金はなじまないとして指摘している。

哈 (2002) は中国の大学生に貸与奨学金のリスクについて意見を尋ねたが、低所得層学生が、高リスクによる貸与利用を回避する傾向は確認できなかった。将来への不安を理由に貸与奨学金を申請しなかったという学生も、1.8%にすぎなかった。これは、選択できる貸与奨学金の種類が限られているため、貸与奨学金の利用が必要であれば、リスクが高くても利用せざるを得ない

ためである(李・魏 2003 : 86)。しかし、鐘・雷(2005 : 20)が高校生のリスク回避志向が農業、林業と師範大学の進学選択に影響するかどうかを考察した結果では、リスク回避志向が高ければ高いほど、将来に安定的な職業と結びつく農業、林業と師範大学を選ぶ傾向が強くなるという。この考察では貸与奨学金は進学選択規定要因分析に加えなかったが、学生のリスク回避志向が進学選択に影響することが確認された(前掲 : 23)。また、廖(2010 : 158)は中国社会科学院経済研究所が2002年に全国12省市で行った大規模調査を通じて、大学進学選択の規定要因が家庭所得だけでなく、大学進学の見込み所得、及びリスクも含まれているということを明らかにした。つまり、家庭所得が高ければ高いほど大学進学の見込みが高くなり、大卒後収入のリスクが高ければ高いほど大学進学の見込み度が低くなる。先に述べた哈(2002)の考察、及び李・魏(2003)の推測からみても、大学に進学できない学生を含めて、貸与奨学金のリスク回避を考察する必要があると考えられる。

### 低収益率の見込み

教育の経済価値は、投資に対する収益とみることができる(シュルツ 1964)。進学需要の投資理論によれば、卒業後に高所得が期待されれば進学需要は増加し、費用の増加は需要を減少させる(矢野 1996 : 74)。末富(2005 : 21)は、高所得層の親は、消費的色彩の強い地位表示機能を意図して教育を求めるのに対し、低所得層の親は、投資的側面を重視していると指摘している。金子(1987 : 41)は進学を選択は便益(将来期待される経済的・心理的な利益)、あるいは実効コスト(進学に要する経済的・非経済的な犠牲)の水準によってのみ決まるのではなく、両者の相対的な関係によって決定され、便益がコストを上回るときに進学を選択すると指摘している。学生が進学選択の便益とコストを正しく評価できれば、客観的な進路選択ができるはずである。しかし、家計所得の低い学生、及びその両親が、必ずしも十分な情報を把握しているとはいえず、便益とコストを正しく評価する能力も十分ではない(Johnstone 2002c ; Long 2008)。また、十分な情報で正しく判断できても、貸与奨学金返済の高負担率で、貸与奨学金の利用を回避する学生が少なくない。返済負担率は一定の期間における返済額と予測収入の比率である。Woodhall(2004 : 80)は最も合理的な返済負担率を10%前後であると示した。しかし、沈・沈・黄(2004 : 41)と宋(2009 : 106)が同じ方法で中国の返済負担率を試算した結果、平均返済負担率が8%~12%、最高返済負担率が29%~42%に達し、学生の卒業後収入の三分之一を貸与奨学金の返済に充当していると指摘した。このように、高い返済負担は、進学のコストを増やし、便益をさらに低く抑える結果、貸与奨学金を利用しない可能性が高くなる。

中国では、貸与奨学金の利用回避問題に関する研究がまだ十分でない。大学生調査は増えたものの、奨学金を直接に扱ったものは多くない。ただし、大学生調査から見てきたことは、今後の高校生調査に示唆を与えられる。例えば、劉(2011 : 16)は将来収入の初任給への見込みが低く、かつ収入の増加率を低く見込んでいる学生ほど、返済負担率が高いと示した。李(2002 : 30)は大学進学に影響する要因が親の学歴、家計状況、高等教育収益の見込みと私的負担の能力であることを示し、高等教育収益の見込みが高ければ高いほど、学生が大学進学の可能性が高いと指摘した。

調査には様々な限界があるものの、いずれにせよ、教育を継続した場合のコストと成功する見込みが、進学するか否かの選択に関係している（古田 2007a : 137）。

## 2-4 教育効果の促進と奨学金

教育効果に関しては、定義と分類が多元である。例えば、教育内容と測定の視点から教育効果を四段階のレベル（Reaction, Learning, Behavior, Results）に分ける研究もあり（Kirkpatrick 1959）、教育と労働の視点から二軸（「社会または個人のための教育か」の軸と「貨幣的または非貨幣的な尺度か」の軸）で測定する研究もある（矢野 2009 : 6）。奨学金は勉学と生活に配分する資金であることから、学業の向上と生活の改善を促進する効果があると考えられる。従って、奨学金の視点から教育効果を考える際に、学業の促進と生活の改善に着目することができ、以下はそれに関する先行研究を示す。

### (1) 学業の促進

奨学金の在学中の学習行動に対する効果の実証研究は、アメリカで蓄積されている。小林・濱中・島（2002 : 36）のアメリカにおける奨学金の学業継続に対する効果分析レビューによれば、調査データから多様な分析モデルと手法<sup>57</sup>で研究が行われている。このような研究がアメリカで盛んなのは、アメリカの大学の卒業率が低く、奨学金の学業継続への寄与が期待されるからである（前掲 : 66）。例えば、給付奨学金は学生の成績を高める効果があり（Henry et al. 2004 : 704）、貸与奨学金より給付奨学金やワークスタディが就学継続に効果がある（Clotfelter 1991 : 112）。貸与奨学金は低所得層の学生にとって効果が大きく（Stampen and Cabrera 1988 : 41）、学生の学業発展や標準修業年内の卒業率を高めた（Johnstone 2002b : 29）、という効果がある。

一方、日本における大学の卒業率は比較的高いため、（貸与）奨学金の効果は、学生の生活に対する影響が問題になっている（小林・濱中・島 2002 ; 藤森 2008 ; 浦田 2007 ; 伊藤・鈴木 2003 ; 小黒・渡部 2008）。貸与奨学金が、書籍購入代に振り向けられず、1・2年生よりも3・4年生で貸与奨学金を学習へ振り向けずにそのほかの支出に割り当てる（伊藤・鈴木 2003 : 93）という貸与奨学金の効果を消極的に評価する意見がある一方、（国立大学の家計困難学生の）アルバイト時間の軽減と（私立大学の学生）授業関連勉強時間の増加が見られたという肯定的に評価する意見（藤森 2009b : 294 ; 2012 : 400）もある。

日本と同じく東アジアにある中国では、大学の卒業率は比較的高く、奨学金と卒業率との関連に関する研究が見当たらないが、奨学金が実際に学生の学業にどこまで影響しているかの問題については、ようやく研究関心を集めるようになった。楊（2009a : 106）は奨学金が学生の学業発展に与える影響を検討し、奨学金の受給者は、受給金額が高ければ高いほど、より学習時間が増加するという結果を示した。奨学金の受給者は、科目の不合格率が低く、学業への効果が見られる（前掲 : 105）。奨学金を受給する際に非エリート大学の学生は不利であるため、以上のような奨学金の効果を受けられない（楊 2009b : 88）。ただし、奨学金制度が異なるにもかかわらず

---

<sup>57</sup> 学業継続に関する研究では、経済学的モデルだけでなく、社会学あるいは心理学モデルによる検証が行われている。（小林・濱中・島 2002 : 67）

ず、それらを一括して分析した点で問題が残されている。

また、給付奨学金の効果に関する実証研究によれば、給付奨学金を受ける学生の学業成績は高く (Shen 2008 ; 楊 2009a : 106 ; 羅・宋・魏 2011a : 76)、大卒後の進学の意欲も強い (王 2008 : 149)、という研究結果が出ている。Li (2012) は給付奨学金を利用する学生は大卒後に進学する傾向が強く、貸与奨学金を利用する学生は就職する傾向が強いと指摘している。王 (2008) の研究も同じ結果を示している。一方、貸与奨学金の効果に関する研究では、Li(2012 : 325)は貸与奨学金を受ける学生の学業の達成度が高いと示している。なぜなら、貸与奨学金の返済を考慮すると、卒業後に良い就職先を見つけなければならないため、在学中で身につけた知識と資格が必要となるからであると説明している。

このように、アメリカ、日本と中国におけるそれぞれの高等教育の事情、及び奨学金に寄与する役割が若干異なるが、奨学金に対する学業を促進する役割の期待が共通であり、実際に奨学金は学生の勉学に役立ち、学習のインセンティブを与えたことも実証されている。

## (2) 学生生活の改善

教育機会均等の保障は、大学に進学する前の教育機会を保障する意味以外に、大学進学後も継続的に勉学できる機会を保障する意味も含まれている。大学教育を受けることは、授業料以外に、食費、勉学費や寮費などを含む生活費用も負担しなければならない。しかも、この生活費用は決して低額なものではない。学生の主な収入源は親からの仕送りであるため、家計の経済状況が学生の大学生活にも影響を与えると考えられる。家計には高額な授業料負担以外に、さらに生活費用の負担を加えると、家計の負担能力が限界に近づき、学生の大学生活の質を保障できる経済的な余裕が生じない。従って、経済面での支援は、継続的に勉学の機会を保障するだけでなく、家計間の格差が学生の生活に与える影響を最小限に抑え、学生生活を改善する効果が期待される。奨学金には家計の経済負担を緩和し (Ziderman 2002 : 38)、学生の大学生活を続けることを促す (Clotfelter 1991 : 111) 効果がある。小林 (2009) と藤森・小林 (2001) は日本の (貸与) 奨学金が国公立の授業料などに充てられ、家計負担を減らすだけでなく、アルバイトを抑制し、娯楽嗜好費ではなく、勉学費・課外活動費を増やすことで、学生生活の質の向上における促進効果があると評価している。藤森 (2008 : 65) は、(貸与) 奨学金が国公立で生活費 (特に食費)、私立で学費 (特に授業料) の負担に対して効果を持つ、と指摘している。

また、奨学金の種類によって影響を与える学生層が異なる。Johnstone (2010 : 215) は給付奨学金が低所得層家計出身学生に影響を与え、貸与奨学金は低所得層と高所得層出身の学生より中所得層出身の学生に最も影響を与えると指摘している。特に家計困難な学生にとって貸与奨学金は、学生が大学に進学できるかどうかに関わるだけでなく、学生に多数な選択肢を与えている (Johnstone 2005 : 4)。この選択肢には大学進学先の選択以外に、在学中のライフスタイルを選択する意味も含まれている。例えば、貸与奨学金を受ける場合、自宅外での独立生活やアルバイトをしなくてよい、あるいは生活改善などの選択が可能となる。

## (3) 教育効果促進への批判

前述の通りに奨学金は学生及びその家計の経済的負担を緩和するが、奨学金が家計所得の格差

を埋めることができないという批判もある (Johnstone 2000b : 15)。藤森 (1998 : 391) は日本の奨学生と非奨学生を比較することで、(貸与)奨学金の一定の有効性が明らかになるものの、少額であるために格差是正にまでは至っていないと指摘している。陳・陳・夏 (2003) は中国の給付奨学金が学生生活支出の 9.2%しか占めず、生活費用のごく一部しか負担できないと示し、楊 (2009b : 85) は各奨学金の種類別に金額の平均値をまとめた結果から、現段階で中国の支援水準が授業料の 51%、生活費支出の 24%しかカバーできないことを示した。李 (2006a : 16 ; 2006b : 44) は低所得層と中所得層の学生の奨学金の需要が高く、現段階の奨学金制度が学生の需要を満たしていないと指摘している。奨学金が貧困学生の全員をカバーできず、格差拡大の恐れがあることを多数の研究者 (李 2006b ; Shen 2008 ; 王 2008 ; 楊 2009a) が指摘している。また、奨学金受給の格差が学生の間だけでなく、大学の間でも生じている。楊 (2009b : 84) はエリート大学の学生は非エリート大学の学生より奨学金を受けやすいという結果を示している。このように、大学間と学生の家庭所得間に生じる奨学金受給の格差が、その効果の発揮に障害をもたらしたと考えられる。

また、学生の日常生活に必要な収入が不十分であれば、お金を稼ぐためにアルバイトに時間を回す結果、学業と生活の両立が厳しく、退学に至るケースが少なくない (Long 2008)。日本の(貸与)奨学金効果の分析では、伊藤・鈴木 (2003 : 94) は奨学金が食費や日常費、電話代、海外旅行に支出し、学習活動に使われていないと指摘した。中国では、李・沈 (2004 : 87) が、ニードベース給付奨学金 1 人当たりの金額が低く、貧困学生が学業環境を改善する経済力を持たないことには、さらに奨学金の取得が不利な立場へと繋がっていくと推測している。

しかし中国では、前述のように授業料の水準が低所得層の家計収入に対してきわめて高く、奨学金の受給が学業を維持するために不可欠となっている学生も少なくないと考えられる。ゆえにこの点に関する実証研究が必要である。

## 2-5 先行研究の問題

以上の先行研究から、中国の奨学金に関する研究の中に、いくつかの問題が残されていることが分かる。図 10-2-1 には中国の奨学金に関する主要な実証研究を例として挙げ、それぞれの分析の着目点、及び調査の概要を示している。これを参照しながら、以下では三つの問題を述べていく。

第一の問題は、奨学金制度の在り方を含めた実証研究の欠如である。

政策の効果を解明することで、政策自体を評価し、現実の問題を有効に解決するかどうかを明らかにし、政策のさらなる改善へと展望することができる。中国の奨学金政策に関する研究は、政策文書の作成とその実施に伴い、研究者から関心が高まるが (王 2013a : 308)、政策の記述や意見の陳述が多く、実証に基づいた研究 (図 10-2-1) は限られている。これは中国全国レベルデータの不備と関係する一方、地域格差や経済格差の激しい中国で実証研究の展開が難しいことにも関係している。

また、中国固有の社会背景と政策コンテキストのなかで、制度設計が中国の事情に適応しているのか、実施の効果が政策の趣旨と一致しているのか。実証研究に基づいた制度分析、及び政策

の適応性に関する分析が必要である。

第二の問題は、対象となる機関や学生層が限定されているために、包括的な分析に至っていない。

研究者が独自で行った実証研究の対象は大都市のエリート大学（李 2004；李 2006b；沈・沈 2008a；王 2008；楊 2009b）に集中し、高等教育拡大の担い手となる地方立地の非エリート大学に関する研究が極めて少ない。地方大学は膨大な高等教育の需要を吸収したものの、立地や知名度の制限によって、財政的に恵まれておらず、企業や個人からの寄付も限られている。そこに経済困難で支援を求める学生が比較的多く、奨学金政策の効果が現れやすいため、地方大学の奨学金政策の実施状況を明らかにする必要があると考えられる。

図 10-2-1 中国の奨学金に関する主な実証研究

文献		1	2	3	4	5	6,7	8	9	10	11	12	13,14	15	16
		鐘・陸 (1999)	鐘・陸 (2003b)	李 (2004)	鐘・頼 (2005)	占・鐘 (2005)	李 (2006b; 2006a)	沈・沈 (2008a)	王 (2008)	楊 (2009a)	楊 (2009b)	Shen (2009)	羅・宋・ 魏 (2009; 2011b)	羅・宋・ 魏 (2011a)	戴・沈 (2011)
分析及び調査の概要															
奨学金	種別	種別なし	●	×	×	×	×	×	●	●	●	●	●	●	×
	給付	×	●	×	×	×	●	×	●	×	●	●	●	×	×
	賞与	×	●	●	●	●	●	●	●	●	×	●	●	×	●
	受給時期	進学前	●	×	×	×	●	×	×	×	×	×	●	×	×
	在学中	●	●	●	●	×	●	●	●	●	●	●	×	●	●
分析課題	受給分析	●	×	●	×	×	×	×	●	×	●	●	×	●	●
	効果分析	△ <sup>1)</sup>	●	×	×	×	×	△ <sup>4)</sup>	△ <sup>5)</sup>	△ <sup>6)</sup>	×	△ <sup>7)</sup>	△ <sup>8)</sup>	×	×
調査	地域	大都市・沿海地域	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	×
	中小都市・内陸地域	●	△ <sup>2)</sup>	×	●	△ <sup>3)</sup>	×	×	●	×	●	●	●	●	
	対象	高校	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	
	本科 I 大学	●	●	●	●	×	×	●	●	×	●	×	×	●	
	本科 II 大学	●	●	●	×	×	●	×	×	●	●	×	×	●	
	本科 III 大学(私立)	×	×	×	×	×	×	×	×	●	×	×	×	●	
	専科大学	×	×	×	×	×	×	×	×	●	●	●	×	×	

[● 検討した]、[× 検討しなかった]、[△ 一部検討した]

【注 1】 1) 進学選択への効果。

- 2) サンプルは沿海地域に偏る。
- 3) サンプルは沿海地域に偏る。
- 4) 収益率への効果。
- 5) 大卒後の進路への効果。
- 6) 課外学習時間のみを検討した。
- 7) 教育機会への効果。
- 8) 情報に関する検討。

【注 2】 調査対象が本科 I と本科 II の大学で行っても、本科 II のサンプルが本科 I のサンプルより数が少ないことが共通の特徴である。

【出所】 詳細は付表 1 を参照のこと。

また、大学在学中における奨学金の分配（鐘・陸 1999；李 2004；羅・宋・魏 2011a）と効果（鐘・陸 2003b；楊 2009a）に関する研究が多い一方、大学進学選択に対する奨学金の効果は必ずしも明らかになっていない。経済困難な学生が大学進学前に貸与奨学金を利用すれば、彼らの高等教育を受ける機会が保障でき、貸与奨学金が教育機会均等に寄与する役割を果たす。奨学金の影響力は、進学決定要因段階と、在学時の影響力の両方を評価してはじめてある程度の説得力を持つようになる（藤森 2001：97）。すなわち、奨学金効果の考察の視点は学生の

学在学中に限らず、大学進学前への視点も欠かせない。

さらに、前述のように中国高等教育の拡大の過程で「独立学院」という新しいタイプの高等教育機関が生まれた。独立学院は、国立大学の知名度と資源を利用し、高額な授業料を徴収することによって、急増した高等教育人口を吸収した。独立学院の学生は大学の倍に相当する授業料を負担することを前提として進学するのであるから、奨学金は必要ではないだろう、というのが世間一般の見方である。しかし、独立学院セクターが高等教育の拡大段階から生まれてから徐々に定着している間に、奨学金政策の対応も変わってきた。当初の奨学金支給の対象外から、2007年以降に支給対象への制度変更は、独立学院に対する重視度の向上及び経済的支援の必要性が高まっていることが伺える。独立学院に進学するために無理する学生や親がいるかどうか、独立学院学生の生活状況がどうなっているかなど、まだ明らかになっていない点が多い。奨学金の観点から独立学院を含めて考察する必要がある。

第三の問題は、奨学金の種類が多様化しているにもかかわらず、その種類を考慮し、配分と効果を両方含んだ分析が行われていない。

奨学金には様々なプログラムがあり、それぞれの性質と目的が違うため、効果も異なると考えられる。今までの奨学金効果に関する先行研究では、貸与奨学金と給付奨学金を区別しない考察（鐘・陸 1999；楊 2009b）が見られる。しかし、貸与奨学金と給付奨学金の政策目標は異なるため、それぞれの効果を同列で論じるのではなく、両者を明確に区別する必要がある。また、奨学金効果分析の着目点が様々であり、例えば奨学金が収益率への効果の分析（沈・沈 2008a）、大卒後進路への効果の分析（王 2008）と教育機会への効果の分析（Shen 2009）などである。ただし、奨学金の受給と利用が学生の学習と生活にどのような役割を果たすかという問題は、奨学金の政策意図に関わる重要な側面であるものの、蓄積された研究が少なかった（鐘・頼 2005；楊 2009a）。

### 3. 奨学金制度の変遷

1949年に中華人民共和国が建国されて以来、社会と経済の発展、及び高等教育の発展に従って、中国における学生への奨学金政策も充実してきた。以下では1952年から2013年までの60年間を、経済および高等教育の発展について三つの段階（廖・沈 2007：13；王 2011：102）に分けて、学生への奨学金政策の推移を概観する。

#### 3-1 第1段階（1952年～1982年）

1952年から1982年にかけての段階は、中華人民共和国が誕生してから、社会全般に及ぶ改革が行われた時期である。高等教育において、無償かつ全寮制という優遇策に加え、大部分の学生に対して、経済的困難への対応を目的とした「人民助学金」と呼ばれる補助金も支給されたこと（大塚 2007：6）は、この時期の特徴ともいえる。

表 10-3-1 第 1 段階（1952～1982 年）の主な政策文書

年	授業料年額	主な政策文書	主な内容
1952	なし	『全国高等教育機関学生及び中等教育機関学生の人民助学金に関する通知』	授業料免除＋人民助学金
		『全国教育機関教職員賃金の調整及び人民助学金の金額標準に関する通知』	助学金の月額：12 元
1955		『全国高等教育機関（師範大学を除き）の学生に対する人民助学金の実施方法について』	全員支給から部分支給へ変更
1964		『食費手当と人民助学金の基準上げ指示に関する報告』	食費手当の月額が 1 人当たり 3 元増へ；人民助学金の補助比例が 70% から 75% へ引き上げる
1977		『普通高等教育機関、中等専門学校及び技術学校において人民助学金制度の実施について』	全員支給から部分支給へ変更

【出所】『人民日報』（1952 年～1982 年）

1950 年代を通じて高等教育の機関数と学生数が大きく増加し（南部 2009：26）、工学系の専門的人材及び教員の養成が急務であった（大塚 2007：6）。1952 年 7 月 8 日に政府は『全国高等教育機関学生及び中等教育機関学生の人民助学金に関する通知』を発表し、同年 7 月 23 日に教育部は『全国教育機関教職員賃金の調整及び人民助学金の金額標準に関する通知』を発表した。これらの通知では、高等教育の在学期間中に授業料を免除すると同時に、学生全員に対する助学金も支給することが定められた。助学金は、月あたり 12 元を基本として支給された（1952 年 1 人当たりの年間収入平均金額は 110 元）。この二つの通知は、「授業料免除＋人民助学金」の奨学金政策が確立されたことを意味すると同時に、人材養成目標の戦略的な政策意図も現わしている。

この「授業料免除＋人民助学金」の奨学金政策は、1983 年までの 30 年間にわたって実施された。この間に何回か政策変更があったが、それは主に助学金の金額と支給学生範囲の調整であった。1955 年 8 月に教育部は人民助学金をより効率的に使うために、『全国高等教育機関（師範大学を除く）の学生に対する人民助学金の実施方法について』の通知を公表した。1955 年 8 月までは助学金が学生全体を対象に支給されていたが、1955 年 10 月より支給対象を一部の学生とするよう変更されたのである。

1955 年以降の約 10 年間にわたって、中国社会は大躍進段階<sup>58</sup>に突入し、高等教育の内容にも変化が見られた。科学技術の普及を促進し、国全体の経済的発展を支援するために、1964 年には、『食費手当と人民助学金の基準上げ指示に関する報告』により、人民助学金に関する調整が

<sup>58</sup> 大躍進段階は第 1 次 5 年計画(1953-57 年)が終わる頃から、大衆を大量に動員することによって、短期間のうちに農工業の大増産政策を施行した時期である。教育分野でも授業と並行して労働が行われたり、学校が無理に増設されたりするなどした。しかし、人々の混乱や自然災害の発生により失敗に終わった（楠山 2010：51）。

再び行われ、奨学金金額を、月あたり 12 元から 15 元まで（1964 年 1 人当たりの年間収入平均金額は 140 元）引き上げた。そして実際に受給学生の比率も 70%から 75%まで上昇した（孫・湯 2011；廖・沈 2007:14）。

1966 年からの 10 年間は「文化大革命」の時期であり、それは教育にも深刻な影響を及ぼした。大学生の募集は 5 年間、大学院生の募集は 12 年間停止された。教育制度が混乱し、授業時間が短縮され、大学統一入試試験も廃止された。経済発展を目指すに際し、人材不足の問題を解決するために、この時期に奨学金支援の範囲が部分から学生全体にまで拡大された（孫・湯 2011）。

文化大革命の後、中国では社会主義市場経済に応える新時代を迎えた。1978 年から経済の改革開放政策の実施に従い、教育も徐々に回復し、関連する法律と制度の制定も積極的に実施された。学生支援に関しては、教育部・財政部・国家労働局により 1977 年 12 月 17 日に『普通高等教育機関、中等専門学校及び技術学校において人民奨学金制度の実施について』とする政策が発表された。この通知では、大学生の構成を分類し、奨学金の範囲を全体支給から部分支給へと変更した。この制度は 1982 年まで実施され続けた。

このように建国後から 1980 年代までの期間においては、奨学金の支給範囲に関する変化があったが、育英及び人材養成の政策的な意図は変わらなかった。この時期の中国では、高等教育がまだエリート段階であったため、授業料の免除や全員または多数の学生を対象とした奨学金制度が、人材の確保及び養成に大きな役割を果たしたのであった。

### 3-2 第 2 段階（1983 年～1998 年）

第 2 の段階である 1983 年から 1998 年は、中国高等教育の改革試行段階である。文化大革命における政治的混乱から徐々に安定し始め、改革開放経済路線への転換に従い、人材養成が改めて高等教育の任務となっていった。経済成長に伴い、公的資金を集中的に用いて、才能のある若者を全面的に支援し、奨学金政策の改革が本格的に始まった。

表 10-3-2 第 2 段階（1983～1998 年）の主な政策文書

年	授業料年額	主な政策文書	主な内容	
			給付奨学金	貸与奨学金
1983	なし	『普通高等教育本科、専科学生人民奨学金暫定方法と普通高等教育本科、専科人民奨学金試行方法に関する通知』	人民奨学金の設立	
1986		『普通高等教育機関の人民奨学金制度に関する改革について』（国発[1986] 72 号）	授業料徴収＋多様な奨学金	
1987		『普通高等教育機関本科、専科学生に対する奨学金の実施について』（教計[87] 139 号）	奨学金の廃止、優秀学生奨学金・専攻奨学金・定向奨学金の設立	
		『普通高等教育機関本科、専科学生に対する貸与制度の実施について』		無利子貸与奨学金の実施

		(教計 [87] 139 号)		
1989	200 元	『普通高等教育機関における授業料、雑費及び学寮費徴収の規定』(教財 [1989] 32 号)	大学授業料無償化の廃止	
1993	610 元	『中国教育改革と発展綱要について』	エリート大学を中心に授業料徴収の開始	
		『高等教育機関における貧困学生に対する経済支援の通知』(教財 [1993] 51 号)	貧困学生への支援	
		『高等教育機関における勤工助学 <sup>59</sup> に関する意見』(教財 [1993] 62 号)	家計困難な学生に優先的に就労機会を与える。	
1994	610 元	『普通高等教育機関における勤工助学基金の設立について』(教財 [1994] 35 号)	基金の財源は、政府の財政的教育経費から学生 1 人当たり 3・5 元の基準で調達するほか、授業料収入の 5%も財源として充当する。	
		『普通高等教育機関の専攻奨学金の支給基準上げに関する通知』(教財 [1994] 49 号)	師範、農林、民族、体育と航海など特殊専攻の学生を対象に、専攻奨学金の支給基準を高める(1人当たりの支給年額:民族専攻 700 元、他の専攻 500 元)ほか、食費補助も支給される。	

1995	750 元	『普通高等教育機関の経済困難な学生に対する授業料減免に関する通知』(教財 [1995] 30 号)	経済面で困難な学生(特に少数民族、障害を持つ、親死別の学生)を対象に授業料免除を行う。	
		『国家教育委員会に直属する高等教育機関における貸与奨学金実施の改革について』(教財 [1995] 58 号)		貸与奨学金財源の調達や返済方法などに関する見直し
1996	2,000 元	—	「奨・貸・助・補・減」の多元な支援システムの形成	
1997	3,000 元	—		

【注】授業料の出所は図 10-1-3 を参照する。

【出所】『人民日報』(1983 年~1998 年)

まずは大学統一試験の再開によって学生数が徐々に増加したにつれ、奨学金政策も拡充された。1983 年 7 月 11 日に発表された『普通高等教育本科、専科学生人民助学金暫定方法与普通高等

<sup>59</sup> 勤工助学はワークスタディを指す。

教育本科、専科人民奨学金試行方法に関する通知』により、それまでの「授業料免除＋人民助学金」という奨学金政策が、「授業料徴収＋多元的な奨学金」へ移行し始めたと見られる。この通知によると、人民助学金は受給者数が以前の師範学生を除く学生全体の75%から、学生全体の60%にまで縮小され、人民奨学金の受給者を学生全体の10～15%、1人当たりの受給最高金額を150元とすると規定した。優秀な人材の確保及び養成の意味で奨学金の支援が重点となった。

1983年に新たに人民奨学金が設立され、1986年までの間に人民奨学金と人民助学金の二つのプログラムが並立して支給された。従来の単なる人民助学金政策から、徐々に多元的な支援策に展開した。すなわち、従来のエリート学生全体を対象とするメリット型奨学金から、メリット型とニード型が併存する奨学金政策へと変化した。メリット型の奨学金は学業成績の優秀な学生を奨励し、ニード型の奨学金は家庭の経済状況の困難な学生を支援するようになった。

また、1949年から30年の間に授業料免除制度が実施されてきたが、「委託生」<sup>60</sup>と「自費生」の募集が始まった。自費生は従来の入学定員以外の枠で受け入れられるが、授業料を支払わなければならない。これによって、一元的な募集制度から多元的な募集制度へと変更され、それに従って授業料の徴収も行われることとなった（『高等教育機関における委託学生の募集について』（1984年）<sup>61</sup>、『中国共産党中央政府により教育体制改革についての決定』（1985年5月27日）<sup>62</sup>）。授業料政策の変容が奨学金政策にも変化をもたらした。奨学金を一律に実施するのは必ずしも公平とはいえず、それぞれの学生の状況によって重点的に支援したほうがむしろ効率性が高いという考えが生じ、奨学金政策の在り方を見直し始めた。

1986年までの奨学金は給付型の奨学金を指したが、それ以降には貸与奨学金も実施されるようになった。1986年に国務院は『普通高等教育機関の人民助学金と学生貸与制度に関する改革について』を発表し、1987年7月に国家教育委員会<sup>63</sup>と財政部が『普通高等教育機関本科、専科学生に対する奨学金の実施について』、『普通高等教育機関本科、専科学生に対する貸与制度の実施について』を發布した。この三つの通知によって、助学金を廃止した代わりに、優秀学生奨学金<sup>64</sup>、専攻奨学金<sup>65</sup>、定向奨学金<sup>66</sup>という三つの奨学金制度を設立したほか、国が無利子助学ローンを家計困難な学生に提供することも決定した。奨学金政策は、給付奨学金と貸与奨学金が併

60 「委託生」は委託先が大学費用を出資してもらい、卒業後に委託先で就職する学生を指す。

61 中国語原文『高等学校接受委託培養學生的实行弁法』（教計財〔1984〕110号）

62 中国語原文『中共中央關於教育体制改革的決定』（1985年5月27日）

63 国家教育委員会は現在の教育部に相当する機関である。1997年から教育部に改称した。

64 優秀学生奨学金の対象者は多面に優れている学生である。受給金額は三つのランクに分ける。一等奨学金は1人当たり年間350元で、在籍学生数の5%が受給する。二等奨学金は1人当たり年間250元で、在籍学生数の10%が受給する。三等奨学金は1人当たり年間150元で、在籍学生数の10%が受給する。（出所：1986年『普通高等教育機関の人民助学金と学生貸与制度に関する改革について』）

65 専攻奨学金は師範、農林、民族、体育と航海専攻学生向けの奨学金である。一等専攻奨学金は1人当たり年間400元で、在籍学生数の5%が受給する。二等専攻奨学金は1人当たり350元で、在籍学生数の10%が受給する。三等専攻奨学金は1人当たり200元で、85%の学生が受給できる。（出所：1986年『普通高等教育機関の人民助学金と学生貸与制度に関する改革について』）

66 定向奨学金は卒業後辺境地域や貧困地域での就職を希望する学生、あるいは鉱業や水利などの業界で就職を希望する学生のために、設置された奨学金である。年間1人当たりの受給金額基準は、一等が500元、二等が450元、三等が400元である。（出所：1986年『普通高等教育機関の人民助学金と学生貸与制度に関する改革について』）

存するようになった。1987年『普通高等教育機関本科、専科学生に対する貸与制度の実施について』によると、1人当たり利用最高金額が年間300円で、利用人数は本専科学生の30%以内に収まる。貸与奨学金の支給、及び返済に関連するあらゆる管理業務は大学側が行う。貸与奨学金の返済は学生が卒業するまでに一括か分割で返済、あるいは就職先の企業が一括返済することになった。

さらに、1989年から教育費の一部は学生及びその両親が負担するという受益者負担の原理が、1989年に国家教育委員会、国家物価局、財政部が発表した『普通高等教育機関における授業料、雑費及び学寮費徴収の規定』によって明確な方針となった。これは、授業料・雑費・寮費を一切支払わずに進学できた時代が終わり、授業料・雑費・寮費を自費で負担する時代に入ったことを意味する。1989年に徴収した授業料の基準は、年間200元であった（1989年における全国1人当たり年間消費水準の平均は788元）。

1990年代に入ると、自費学生の募集<sup>67</sup>が拡大し、徴収した授業料が年々上昇していった（図10-3-2を参照）。また、政府が1993年に発表した『中国教育改革と発展綱要について』に基づいて、1994年から全国37校のエリート大学を中心に授業料徴収が試行された。当時の授業料の年間平均は610円で、1989年の200元より大幅に上昇した。それに対応して大学生を経済面で支援する奨学金政策としては、1993年7月に国家教育委員会と中国政府財政部が『高等教育機関における貧困学生に対する経済支援の通知』、同年8月に『高等教育機関における勤工助学に関する意見』、1994年には国家教育委員会が『普通高等教育機関における勤工助学基金の設立について』と『普通高等教育機関の専攻奨学金の支給基準上げに関する通知』（教財〔1994〕49号）、1995年に『普通高等教育機関の経済困難な学生に対する授業料減免に関する通知』（教財〔1995〕30号）といった発表がなされた。1995年8月に『国家教育委員会に直属する高等教育機関における貸与奨学金実施の改革について』（教財〔1995〕58号）の中で、貸与奨学金財源の調達や返済方法について見直された。具体的には貸与奨学金の財源は、大学が財政的教育経費から学生1人当たり毎月10元を徴収するほか、国家による補助、返済された貸与奨学金、及び社会寄付、産学連携企業の収入からも調達する。貸与奨学金の申請時には、担保人が必要であり、大卒後の返済最高年限は6年と規定された。しかし、この段階の貸与奨学金は奨学金政策の主体ではなく、利用実績はきわめて限定的であった。

以上の経緯を経て、給付奨学金、貧困学生への支援、貸与奨学金およびワークスタディという支援プログラムの充実に伴い、「奨・貸・助・補・減」の支援システムが形成された。主な内容は、①「奨」：学業成績が良く、低所得出身の学生を支援するために国家奨学金が設立された。また、専攻奨学金の受給金額を上げた。②「貸」：学資貸与制度を整備し、より多くの学生を支援するために金融機関による貸与制度を導入した。③「助」：1995年から国务院の予備金から1.1735億元を貧困学生勤工助学基金として、教育部所属の369校に分配した。また、各大学にも毎年の予算から勤工助学（ワークスタディ）基金を確保することを要求した。④「補」：大学生活において経済的に最も苦しんでいる学生に特別貧困補助を支給した。⑤「減」：貧困学生を

<sup>67</sup> 国家教育委員会『普通高等教育機関が自費学生募集に関する規定』（1990年）

対象に、授業料免除を実施した。

これと並行して授業料は上昇し、1996年には2,000元、1997年には3,000元となった。その後の1998年にも授業料上昇の傾向が続いた。

### 3-3 第3段階（1999年～2013年）

1999年から2013年現在に至る第3の段階は、中国高等教育の拡大が達成した段階である。1999年から高等教育の拡張政策を実施すると同時に、授業料も増額され、2000年には4,200元、2004年以降には5,000元になった。授業料の上昇は経済困難な学生の進学に障害をもたらした。貧困学生の急増が社会問題化し、教育機会の均等という政策理念の貫徹に疑問を投げかけた。この問題を解決するために、貧困学生を経済面で支援する対策が講じられた。特に高等教育の量的拡大に公的支出が追い付かない状況の中で、学生自ら金融市場から資金を調達するという形の貸与奨学金制度が重視されていった。貸与奨学金制度はアメリカのような先進国では長年の実施実績が蓄積されていたが、実施の初期段階の中国では問題が多数生じていた。そのため、給付奨学金の充実も不可欠となった。多様な学生の経済ニーズに応じた奨学金プログラムの充実によって、多面的な経済支援システムが成り立った。

このように授業料の徴収と増額は奨学金政策の充実に先行して行われてきた。授業料政策と奨学金政策が対応しながら作られたというよりもむしろ、奨学金政策は授業料の上昇がもたらす経済面の格差を是正するために位置づけられた政策だと見ることができる。

以下では貸与奨学金と給付奨学金の二つに分けてその変遷を整理する。

表 10-3-3 第3段階（1999～2013年）の主な政策文書

年	授業料年額	主な政策文書	主な内容	
			給付奨学金	貸与奨学金
1999	3,800元	『国家助学ローンに関する管理規定』(国発[1999]58号)		8都市で試行
2000	4,200元	『助学ローン管理に関する意見について』(国弁発[2000]6号)		担保条件の緩和
		『助学ローン管理に関する補充意見について』(国弁発明電[2000]27号)		全国範囲で実施
		『助学ローン管理方法について』(銀伝7号)		貸与期間の緩和
		『助学ローン不良貸与による関連問題の規定』(財金[2000]158号)		それまで返済不可能なケースについて、厳正な査定を経て取り消す。
		『国家助学ローン業務の推進に関する通知』(銀発[2001]245号)		複数の銀行と連携して業務を行うことが可能。
2002	4,800元	『国家奨学金の管理方法	国家奨学金の設	

		に関する通知』（教財〔2002〕33号）	立	
		『国家助学ローンの推進に関する通知』（銀発〔2002〕38号）		国家助学ローン実施の強化
		『高等教育機関が銀行と協力して国家助学ローンの業務を推進へ』（教財〔2002〕2号）		高等教育機関の位置づけが明確した。
2003	4,800 元	『経済困難な学生への支援に関する緊急通知』（教電〔2003〕298号）	経済理由で進学を断念しないように支援する。	
2004	5,000 元	『国家助学ローンに関するさらなる改善意見について』（国弁発〔2004〕51号）		返済期間の延長やリスク補填金の規定
		『国家助学ローンのリスク補填金に関する管理方法』（教財〔2004〕15号）		リスク補填金の管理
		『家計困難な学生の経済支援に関する通知』（国弁発〔2004〕68号）	あらゆる支援策で経済困難な学生を支援する。	
2005		『国家助学奨学金の管理方法について』（財教〔2005〕75号）	国家助学金・国家奨学金の実施	
2006	5,000 元	『高等教育機関における卒業生を対象とする国家助学ローンの返済免除に関する通知』（財教〔2006〕133号）		大卒後に西部や辺鄙地域で3年以上就職予定の学生を対象に、在学中の国家助学ローンの返済を免除する。
2007	5,000 元	『普通本科大学、高等職業学校、及び中等職業学校の家計困難な学生への経済支援政策に関する意見』（国発〔2007〕13号）	国家励志奨学金の新設	
		『教育部直属師範大学の無償化について』（国発弁〔2007〕34号）	2007年から教育部直属師範大学6校で授業料及び寮費を免除するほか、生活費を補助する。	
		『普通本科高校、高等職業学校国家奨学金の管理に関する通知』（財教〔2007〕90号）	国家奨学金の1人当たり年間金額を8000に	
		『普通本科高校、高等職業学校国家励志奨学金の管理に関する通知』（財教〔2007〕91号）	国家励志奨学金の1人当たり年間金額を5000に	
2007	5,000 元	『普通本科高校、高等職業学校国家助学金の管理に	1人当たり平均年間金額が2000	

		関する通知』(財教[2007]92号)	元。	
		『高等教育機関の勤工助学に関する通知』(教財[2007]7号)	週8時間以内、時給最低8元。	
		『県級教育行政部門の学生経済支援管理センター設立に関する緊急通知』(教財[2007]14号)		生源地助学ローンの管理部門
		『生源地助学ローン試行の通知』(財教[2007]135号)		江蘇、湖北、重慶、陝西、甘肅の5省で生源地助学ローンを試行する。
2008	5,000元	『生源地信用助学ローンの推進に関する通知』(財教[2008]196号)		生源地助学ローンの強化
2009	5,000元	『高等教育機関における卒業生を対象とする授業料免除、及び貸与奨学金の返済免除についての暫定方法』(財教[2009]15号)		大卒後に中西部や辺鄙地域で3年以上就職予定の学生を対象に、年間6,000元範囲で、在学中の授業料または貸与奨学金の返済を免除する。

【注】授業料の出所は図 10-1-3 を参照する。2009 年以降に特に大きな政策変遷がない。

【出所】『人民日報』(1999 年～2013 年)

### (1) 貸与奨学金

貸与奨学金は、大学教育の費用を支払うために融資された資金であるが、大学卒業後に貸付金元金、及び利子を返済しなければならない。中国の貸与奨学金には、国家助学ローンと一般商業性助学ローンが含まれている。国家助学ローンは、政府からの利子補助が付いた貸与奨学金である。一般商業性助学ローンは、政府からの利子補助がなく、金融市場の他のローンと同様である。中国では一般商業性助学ローンより国家助学ローンの利用が一般的である。

国家助学ローンは、高等教育の拡大に伴って発展してきた。1999 年 5 月に中国人民銀行<sup>68</sup>・教育部・財政部などの各部門が『国家助学ローンに関する管理規定』を発表した。主な内容は国家助学ローンを北京、上海など 8 大都市の中央教育部に所属する大学で試行することであった。1 人当たり最高受給年額は 6,000 元である。中国工商銀行<sup>69</sup>が国家助学ローン業務を担当し、利子の 50%は政府の財政によって補助される。1999 年 9 月に中国人民銀行・教育部・財政部は全国助学ローン調和グループと協力して、教育部内に「全国学生助学ローン管理センター」を設置した。各省、自治区なども貸与奨学金の管理機構を指定した。

しかし、申請する際に担保条件が付いたため、貧困学生にとってこれが大きな壁となっていた。また、担保人の大学が担保責任を負わなければならないため、国家助学ローン業務に従事する大学のインセンティブが低く、助学ローンが回収できない場合に、大学は助学ローンの 60%を、

<sup>68</sup> 中国人民銀行は中国の唯一の中央銀行である。金融市場を主管する政府機能を持つ。

<sup>69</sup> 中国工商銀行は中国建設銀行、中国銀行、中国農業銀行とともに中国四大商業銀行の一社である。

学生助学ローン管理センターは 40%を課すことが要求された。貸与リスクまで大学が負わなければならないことは、貸与奨学金の事業に参加する大学の意欲を損なわせた。

貸与奨学金の利用をスムーズに進めるために、1999年12月23日に中国人民銀行・教育部・財政部は、『助学ローン管理に関する意見について』の文書を発表し、2000年2月に国务院の承認を得た。国家助学ローンの改善点としては、担保人がおらず、あるいは家計状況が良くない学生を対象に無担保借入が可能であることである。この改善によって、今までの担保人がいないという理由で国家助学ローンを申請できない問題が解決された。ただし、大学の担保は取り消されたが、学生が国家助学ローンを申請する際に、「紹介人」と「立会人」が新たに必要となった。さらに、農村信用社<sup>70</sup>も積極的に助学ローン事業に参加し、学生の出身地で学生、あるいは両親に担保つきの助学ローンと信用助学ローンを実施するように呼び掛けていた。しかし、このように政策面で改善し続けるにも関わらず、貸与奨学金の試行利用状況があまり良くなかった。2000年全国学生支援管理センターの統計によると、8都市の貸与奨学金申請者が5,365名のうち、1,729人しか採用されなかった。

助学ローン事業の進展が難航したため、2000年8月には、中国人民銀行・教育部・財政部が『助学ローン管理に関する補充意見について』の文書を発表した。この発表に基づき、国家助学ローンの実施は8大都市から全国範囲まで拡大し、中国工商银行のほかに中国農業銀行、中国銀行、中国建設銀行も国家助学ローン事業の展開に携わるようになった。国家助学ローンの申請対象は、全日制本科・専科学生から大学院生まで拡大した。2000年8月24日に中国人民銀行が発表した『助学ローン管理方法について』という文書によると、国家助学ローンの貸与期間は8年を超えないとすることを原則とし、卒業後4年以内の返済を義務づけた。返済猶予の場合には、借りる側と貸す側が協議した上で返済開始時期を決めることにした。国家助学ローンの利子率は、中国人民銀行が規定した貸与利子率に連動し、固定利子型となった。このように政策に関する一連の改善を行った結果、2001年1月末には、全国で国家助学ローンの申請者が51.4万人となったが、契約者が11.1万人に止まり、採用率はわずか21.6%であった。契約成立の支給総額は12.6億元で、申請総額のわずか39%であった<sup>71</sup>。申請率、採用率がともに低い状況は、改善されなかった。

2001年6月20日に中国人民銀行・教育部・財政部が主催する全国国家助学ローン業務に関する会議で、『国家助学ローン業務の推進に関する通知』（銀発〔2001〕245号）が成立し、新たな政策が出された。銀行が貸与奨学金の業務に従事するインセンティブが高くないことへの対応としては、それまでの大学1校が銀行1社のみと業務連携するという規定を廃止し、国家助学ローンの業務が複数の銀行と連携できるようになった。その後、国家助学ローン政策の推進（『国家助学ローンの推進に関する通知』（銀発〔2002〕38号））、及び国家助学ローン業務で高等教育機関における責務の明確（『高等教育機関が銀行と協力して国家助学ローンの業務を推進へ』（教財〔2002〕2号））に関する方案が実施された。2003年に初めて国家助学ローンの返済

<sup>70</sup> 農村信用社は中国農村部に展開する金融機関である。農民が個人で融資を受ける。

<sup>71</sup> 出所：「貧困性資助政策之：助学貸款無法回避的困境」（2008年8月14日）

（<http://edu.aeweb.com.cn/2008/8/14/5118200808141519700.html>）2012年11月23日検索。

時期を迎えたが、多くの大学の返済滞納率は20%を超えた<sup>72</sup>。2003年8月に中国人民銀行が打ち出した『2003年国家助学贷款に関する貸付指導計画の通知』<sup>73</sup>では、滞納率が20%に達し、かつ卒業した滞納者が20人に達した大学（「双20基準」ともいう）に対し、国家助学贷款の新規申請をストップさせるとの警告があった。この通知に従い、全国で国家助学贷款の新規申請が禁止された大学の数は少なくとも100校に上り、全国大学総数の約10%を占めた（劉2004：38）。

国家助学贷款の実施が大きく転換したのは、2004年である。2004年に教育部・財政部・中国人民銀行・銀行監査会が『国家助学贷款に関するさらなる改善意見について』が発表された。この発表の主な内容は、第一に、返済期間については、学生の就職状況によって、卒業後1年もしくは2年から返済が始まり、6年以内に全額返済する。第二に、学生の在学中に発生する利子は、政府により全額補助される。第三に、国家助学贷款の業務に携わる銀行は、それまでの政府指定型から、政府が国家助学贷款管理センターに委託して入札募集という形で業務提携の銀行を決定する型に変わった。国家助学贷款リスクの分担体制を作り、支給した貸与奨学金金額の一定の比率（10%～15%）で政府と大学は銀行にリスク補填金を渡す。このリスク補填金は所管政府と大学が50%ずつ負担し、ローンの返済状況と関係なく、銀行に支給される。『国家助学贷款のリスク補填金に関する管理方法』（教材[2004]15号）によると、リスク補填金として使われる資金の管理は、中央所属大学の場合に全国国家助学贷款管理センター、地方所属大学の場合に地方国家助学贷款管理センターが行う。政府・大学・銀行の三者にリスクを分担させることによって、大学と銀行の貸与事業に対するインセンティブを形成し、国家助学贷款の発展を推進することが目指された。そして、貸与奨学金のさらなる普及を実現するために、2005年7月から、政府が発行するパンフレット（『貸与奨学金申請手引き』）を、大学の入学通知書と同封した形で配布し始めた。

2006年に『高等教育機関における卒業生を対象とする国家助学贷款の返済免除に関する通知』（財教[2006]133号）により、大卒後に西部や辺鄙地域<sup>74</sup>で3年以上（3年を含む）の就職希望者を対象に、在学中の国家助学贷款に関する元金と利子の返済が免除されることになった。免除された元金と利子は全部中央財政によって負担される。これは、貸与奨学金の高滞納率是正の対策であり、また優秀な人材を西部や辺鄙地域に導く意図も含まれた。

---

<sup>72</sup> 出所：『中国教育報』2009年6月23日付

<sup>73</sup> 中国語原文：中国人民銀行『關於下達2003年国家助学贷款指導性貸款計画的通知』（2003年8月8日）

<sup>74</sup> 西部地域はチベット、内モンゴル、広西、重慶、四川、貴州、雲南、陝西、甘肅、青海、寧夏と新疆という12省（自治区、直轄市）、及び湖南湘西、湖北恩施、吉林延辺自治州、海南省原黎族苗族自治州に属する6つの民族自治県（陵水県、保亭県、瓊中県、樂東県、白砂県、昌江県）、東方市と五指山市に属する県級以下の地域を指す。辺鄙地域は西地域以外に、國務院が指定した貧困地域である。（出所：高等教育機関における卒業生を対象とする国家助学贷款の返済免除に関する通知』（財教[2006]133号）

表 10-3-4 国家助学ローンの実施状況（1999 年～2006 年）

年月 実施状況	1999.6～2004.5	2004.6～2006.6
申請人数（万人）	184.1	211.1
採用人数（万人）	86.2	154.3
申請金額（億元）	133.8	171.8
支給金額（億元）	69.7	131.7

【出所】『中国教育報』2006 年 8 月 24 日付第 13 版

貸与奨学金の実際の利用状況については表 10-3-4 に示したように、2004 年に制度上の改善が行われて以来、2004 年から 2006 年までの 2 年間で、国家助学ローンの利用者（申請者 211 万人）は 2004 年までの利用人数総数（申請者 184 万人）より多くなっていることが分かる。2004 年から 2006 年までの 2 年間は、利用人数にも利用金額にも、最もよく利用された時期であった。制度面での改革を経て、国家助学ローンが利用しやすくなり、国家助学ローン事業が推進されてきたと見られる。それでも、2004～2006 年に国家助学ローンの利用者は、全国学生の 5%しかカバーできなかった。そのうち、2005 年と 2006 年のカバー率が、それぞれ 4.95%と 4.68%で、これは全国に占める 20%の貧困学生の割合より大幅に下回っていることが分かる。貸与奨学金の低利用率の問題は、制度の見直しによって必ずしも改善されたとはいえない。

以上概観した国家助学ローンの他に、国家助学ローンの未返済問題に対応して新たに設立されたのが「生源地助学ローン」である。2007 年 8 月に、県レベルの教育行政部門で学生経済支援管理センターの設立（『県級教育行政部門の学生経済支援管理センター設立に関する緊急通知』（教財〔2007〕14 号）が要請されたと同時に、湖北省、江蘇省、陝西省、甘肅省、重慶市の 5 つの都市、地域で試行を始めた（『生源地助学ローン試行の通知』（財教〔2007〕135 号）。2008 年 9 月に、財政部・教育部・銀監会が『生源地信用助学ローンの推進に関する通知』を発表し、生源地助学ローンのさらなる拡大を実現した。生源地助学ローンは、学生の在籍地にある農村信用社<sup>75</sup>に、学生の保護者が申請する貸与奨学金であり、最高貸与年額は 6,000 元である。地元の銀行を利用すれば、学生が卒業した後の進路が不明であっても、保護者の家計状況を把握でき、ローン未返済のリスクを抑制する利点があるため、近年生源地助学ローンの利用者が多くなっている。ただし、生源地助学ローンの管理部門である県レベルの経済支援管理センターにおいては、職員が専門性を欠いているため、業務遂行上に問題がある（蔵・沈・呉 2011：61）。また、生源地助学ローンの業務に関わる地方の信用銀行は、大手銀行と比べて資金の調達能力が低いだけでなく、生源地助学ローン業務の煩雑さと低利益で業務遂行のインセンティブが低下する懸念がある。

2009 年に『高等教育機関における卒業生を対象とする授業料免除、及び貸与奨学金の返済免除についての暫定方法』（財教〔2009〕15 号）が発表され、大卒後に中西部や辺鄙地域<sup>76</sup>で 3 年以

<sup>75</sup> 農村信用社は中国農村部に展開する金融機関である。

<sup>76</sup> 西部地域はチベット、内モンゴル、広西、重慶、四川、貴州、雲南、陝西、甘肅、青海、寧夏と新疆という 12 省（自治区、直轄市）を指す。中部地域は河北、山西、吉林、黒龍江、安徽、江西、河南、湖北、湖

上（3年を含む）の就職希望者を対象に、在学中の授業料または貸与奨学金（国家助学ローンと生源地助学ローンを含む）の元金と利子の返済が免除されることになった。対象者の年間授業料または貸与奨学金の利用金額が 6,000 元を超えない場合には、実際に支払った授業料金額または貸与奨学金の実額を免除し、対象者の年間授業料または貸与奨学金の利用金額が 6,000 元を超える場合には、6,000 元を免除することが規定された。この政策文書（財教[2009]15 号）は貸与奨学金の返済免除に適応する地域及び対象者が拡大すると同時に、授業料免除を加えることによって、貧困地域に人材を誘導する政策意図が込められた。

## （2）給付奨学金

貸与奨学金制度の推進と改善が 1999 年以降の奨学金政策の一つの中心であった。しかし、貸与奨学金の実施がもたらした問題は多く、貸与奨学金政策の推進が難航してきたために、給付奨学金政策の充実が奨学金政策の一つの重要な課題となった。

1999 年から貸与奨学金が試行されてから 3 年後の 2002 年 4 月に、財政部・教育部は『国家奨学金の管理方法に関する通知』（[2002] 33 号）により、国家奨学金を新設し、2002 年 9 月 1 日から実施し始めた。国家奨学金は、全国普通高等教育機関に在学する経済困難な学生のうち、学業成績が優秀な全日制本科・専科学生を支援対象とし、毎年 45,000 名の学生が支援を受けている。国家奨学金の支給金額基準には二つのランクが設けられている。一等奨学金は 10,000 名で最も優秀な学生に、1 人当たり年額 6,000 元を支給する。二等奨学金は 35,000 名の学生に、1 人当たり年額 4,000 元を支給する。国家奨学金の受給者全員に対して、同年の授業料が免除される。

2004 年に貸与奨学金の政策改善に伴い、給付奨学金も 2005 年から、財政部・教育部『国家助学奨学金の管理方法について』（[2005] 75 号）の規定により、国家奨学金は国家助学奨学金に変更され、支援総額が 2 億元から 10 億元まで拡大した。国家助学奨学金は、助学金と奨学金の二つの部分からなっている。全国国公立全日制普通高等教育機関に在籍する学生を対象に支給するが、助学金は家庭の経済状況が苦しい本科・専科学生を対象とする支援であり、1 人当たり年間 1,500 元的生活費が給付され、受給者は約 53.3 万人である。一方、奨学金は、学業成績が最も良い学生を対象とする給付奨学金であり、1 人当たり年間 5,000 元が給付され、受給者は約 5 万人である。

さらに、貸与奨学金の高滞納率や複雑な利害関係などの問題によって貸与奨学金政策への疑問が多い中、2007 年に給付奨学金の拡充及び新設など、奨学金政策の中心が貸与から給付へ変化した。『普通本科大学、高等職業学校、及び中等職業学校の家計困難な学生への経済支援政策に関する意見』（國務院 [2007] 13 号）と『普通本科高校、高等職業学校国家励志奨学金の管理に関する通知』（財教 [2007] 91 号）により、国家励志奨学金が新たに設けられ、学業成績が良く、かつ貧困学生を対象としたものである。受給者 1 人当たり年間 5,000 元が支給され、全

---

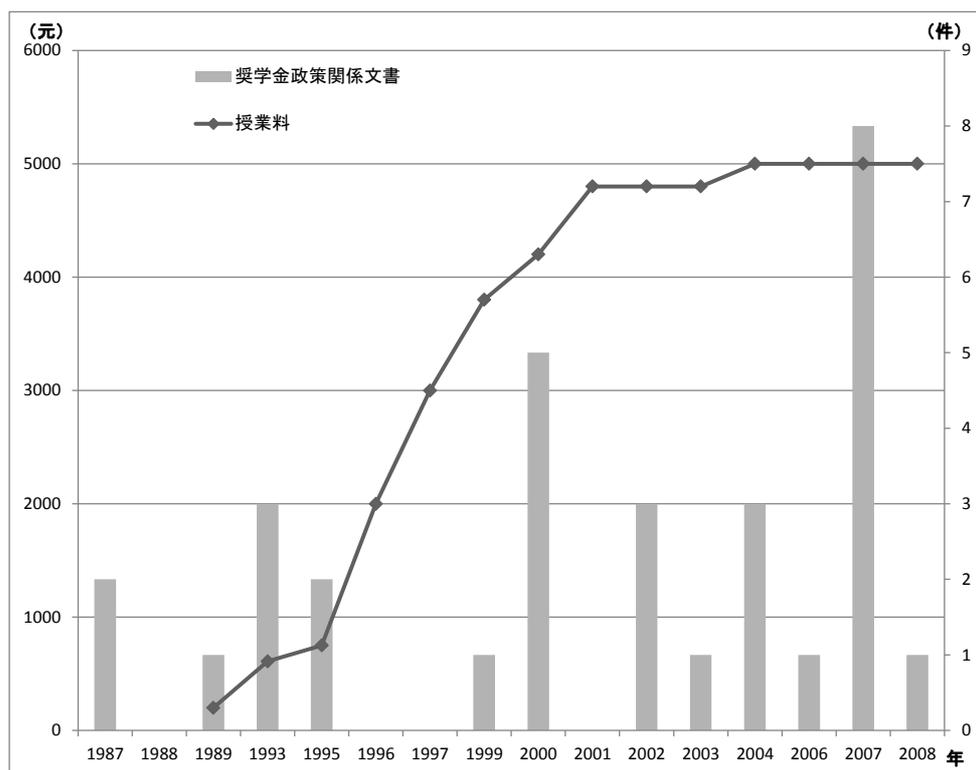
南と海南という 10 省を指す。辺鄙地域は中西地域以外に、國務院が指定した貧困地域である。（出所：『高等教育機関における卒業生を対象とする授業料免除、及び貸与奨学金の返済免除についての暫定方法』（財教[2009]15 号））

国学生総数の3%の学生（2007年に約52万人）に支給すると規定されている。

国家励志奨学金の新設以外に、国家奨学金<sup>77</sup>（『普通本科高校、高等職業学校国家奨学金の管理に関する通知』（財教〔2007〕90号）、国家助学金（『普通本科高校、高等職業学校国家助学金の管理に関する通知』（財教〔2007〕92号）とワークスタディ（『高等教育機関の勤工助学に関する通知』（教財〔2007〕7号）に関する規定が改善されるにつれ、給付奨学金の制度はより一層充実した。また、教育部直属の師範大学6校（北京師範大学、華東師範大学、東北師範大学、華中師範大学、陝西師範大学と西南大学）の学生を対象に、授業料と寮費を免除し、生活費を補助する政策も打ち出された（『教育部直属師範大学の無償化について』（国発弁〔2007〕34号）。

奨学金プログラムの設立趣旨は選抜基準にうかがうことができる。例えば、国家奨学金、また後に実施された国家励志奨学金は、優秀な学生及び高度な人材を重点に支援するプログラムであり、ごく一部の学生に支給するメリット型の奨学金である。一方、国家助学金のようなプログラムは、経済困難な学生を支援するニード型の奨学金であり、より多くの学生に支給される。

図 10-3-1 授業料の徴収に伴う奨学金政策関連文書の推移



【出所】授業料は図 10-1-3 を参照する。奨学金政策関係文書の件数は表 10-3-1、表 10-3-2 と表 10-3-3 による筆者が算出したものである。

<sup>77</sup> 2007年に設立した国家奨学金は、2002年に実施した国家奨学金の名称を踏襲した。しかし、支援対象は学業が最も優秀な学生であり、支援の基準は1人当たり年額の5,000元（2005年の国家助学奨学金の奨学金年額）から8,000元まで上がった。

以上のように、授業料の上昇がもたらした格差を是正するために、奨学金政策の制定を通して奨学金の充実が実現されてきた。ただし、中国の奨学金政策は授業料徴収政策より遅れて実施されたものである。図 10-3-1 には授業料の徴収に伴う奨学金政策文書の推移を示した。授業料の徴収は 1989 年から開始すると同時に、奨学金政策に関連する政策文書も多くなってきた。しかし、1995 年から 1999 年までの間には授業料が急上昇したものの、奨学金政策の改善が見られなかった。1999 年以降に高等教育の拡張政策及び授業料増額の背景で、奨学金政策に関連する文書がようやく多くなり、政策面での見直しと充実が行われた。1999 年から 2004 年までは主に貸与奨学金政策に関する規定と改善であり、2006 年以降には授業料が高額の水準で維持しながら、特に 2007 年に新規奨学金の設立など給付奨学金政策に関する文書が多くなった。つまり、中国の奨学金政策は必ずしも授業料政策の進行と同時に進められたわけではなく、授業料の上昇からもたらす進学困難や機会均等の問題を解決するために、経済面の支援を拡充した。中国の奨学金政策はあくまでも授業料徴収の対策として位置づけられたことが分かる。しかも、最初に推進したのは貸与奨学金政策であった。

貸与奨学金は、受益者負担理論に従って提唱された政策であり、アメリカの影響を受けた。授業料の私的負担によって高等教育の拡大が実現した中国でも、貸与奨学金政策が推進されてきた。しかし、中国では今までローンの理念が根付かず、貸与奨学金実施の成功事例の蓄積がなかった。アメリカの成功例を参考としながら、試行錯誤を重ねて政策設計と改善が進められてきたが、利用率が低いことに表れているように、貸与奨学金が必ずスムーズに利用されたわけではない。一方、貸与奨学金の実施が難航に直面する中で、給付奨学金が再び重視されるようになった。しかしそれが授業料増額によってもたらされた進学格差を十分に是正する規模となっているのが問題である。

## 4. 奨学金制度の概要

### 4-1 奨学金制度の構成

中国の現段階（2013 年現在）における奨学金制度の種類と概要を表 10-4-1 に示した。「給付奨学金」の中に、「国家奨学金」、「国家励志奨学金」、「国家助学金」、「大学独自奨学金」、「贫困学生手当」、「ワークスタディ」、「グリーンチャンネル」と「師範学生免除」などのプログラムが含まれている。一方、「貸与奨学金」の中に、「国家助学ローン」、「生源地助学ローン」、「大学無利息助学ローン」と「一般銀行助学ローン」が含まれている。

以下は、(A) 給付奨学金と (B) 貸与奨学金とに分けて、それぞれの支援プログラムを詳細に見ていく。

#### (A) 給付奨学金

A① 「国家奨学金」。中央政府が出資し、学業成績が最も優秀な全日制普通高等教育機関本専科（高等職業学校とダブルディグリーの学生も含まれる）学生を対象に支給する。年間支援人数

が 5 万人、1 人当たりの支援年額が 8,000 元である。学生の家計状況と関係なく、成績優秀な学生が国家奨学金を受給する。また、国家奨学金を受給すると同時に国家助学金を申請して受給できる。ただし、国家励志奨学金との二重受給はできない。さらに、教育部所属師範大学の師範専攻の学生は、授業料免除のほか、国家奨学金の選抜基準を満たせば、国家奨学金の重複受給も可能である。私立大学（独立学院も含む）の国家奨学金実施については、各省によって規定されている。学校の教育水準、授業料水準、入試の合格ライン、就職率、及び専攻設置などの諸要因を考慮した上で、受給枠が決められる。また、2012 年秋学期から、最も優秀な大学院生を対象とする国家奨学金が設立され、修士課程の学生 3.5 万人（1 人当たり年間 2 万元）と博士課程の学生 1 万人（1 人当たり年間 3 万元）に支給される。

表 10-4-1 現行の主な奨学金プログラムの概要（2013 年現在）

種類	プログラム	支援対象	金額（元/年）	受給人数（人/年）
(A) 給付	①国家奨学金	成績が最も優秀な学生を対象にする。二年生以上の学生（二年生も含む）。	8,000	5 万
	②国家励志奨学金	成績優秀、かつ家計困難な学生を対象にする。二年生以上の学生（二年生も含む）。	5,000	51 万
	③国家助学金	家計困難な学生	平均 3,000 元	340 万
	④大学独自奨学金	成績優秀、家計困難	各大学の規定に従う	—
	⑤貧困学生手当	家計困難	所属地域の規定に従う	—
	⑥ワークスタディ	家計困難	時給 8 元以上	各大学の規定に従う
	⑦グリーンチャンネル	経済困難で入学できない学生を無条件で先に入学させ、入学後に適応な支援策で支援する。	—	—
	⑧師範学生免除	教育部所属師範大学 6 校の師範専攻の学生	授業料と寮費免除、生活費補助	1.2 万
(B) 貸与	①国家助学ローン	家計困難	6,000	各大学学生数の 20%以内
	②生源地助学ローン	家計困難	6,000	制限なし
	③大学無利息助学ローン	家計困難	各大学の規定に従う	—
	④一般銀行助学ローン	家計困難	協商で決める	—

【出所】全国学生資助管理中心（2012）『中国学生資助發展報告（2007—2011 年）』より筆者整理。

A②「国家励志奨学金」。中央政府と地方政府が共同出資して設立した奨学金である。支援対象は成績優秀で、かつ家計困難な全日制普通高等教育機関本専科（高等職業学校とダブルディグ

リーの学生も含まれる)の学生である。毎年の支援人数は、全国全日制普通高等教育機関本専科(高等職業学校とダブルディグリーの学生も含まれる)学生全体の3%である。年間支援人数は約51万人であり、1人当たりの支援年額は5,000元である。また、国家励志奨学金を受給する学生は、同年に国家助学金の申請が可能である。ただし、国家奨学金との重複受給ができない。授業料免除を受ける教育部所属の師範大学の師範専攻学生は、国家励志奨学金の受給はできない。

A③「国家助学金」。中央政府と地方政府が共同出資で設立した奨学金であり、主に家計困難な全日制普通高等教育機関本専科学生(高等職業学校の学生とダブルディグリーの学生も含まれる)を対象にし、生活費の補助として支給する。年間支援人数は、全日制普通高等教育機関本専科(高等職業学校とダブルディグリーの学生も含まれる)学生全体の20%であり、1人当たりの支援年額は3,000元である。また、国家助学金を受給する学生は、同年に国家奨学金、あるいは国家励志奨学金の二重受給ができる。ただし、授業料免除を受ける教育部所属の師範大学の師範専攻学生は、国家助学金を受給できない。また、私立大学(独立学院も含む)の学生も、国家助学金と国家励志奨学金を申請することができる。審査の詳細は各省・自治区・直轄市が制定し、各省の所管機関が学校の教育水準、授業料水準、入試の合格ライン、就職率、及び専攻設置などの諸要因を総合的に考慮する。

A④「大学独自奨学金」。大学が独自の資金、社会团体や企業寄付、個人寄付等の資金をもとに、奨学金と助学金等を設け、家計困難な学生を支援する。受給人数、受給金額と基準が大学ごとに規定し、各大学の財政力と関係している。

A⑤「貧困学生手当」。家計困難、あるいは、毎月収入が大学所在地の国民平均収入水準を下回り、農村出身や貧困地域出身の学生が対象となる。国公立大学の本科と専科の学生が申請できる。支援の基準は、各大学の所在地の平均生活水準に基づいて設定される。

A⑥「ワークスタディ」。大学は学内の教学補佐、研究補佐、実験補助、大学の関連企業や事務補助などのポストを設け、学生をそれらのポストに配置し、就労の報酬として支給する。学内アルバイトが学生の社会経験を増やすだけでなく、貧困学生に対する一種の奨学金として捉えられる。ワークスタディへの参加は学業勉学に支障を与えない範囲に限定される。原則には毎週の従事時間の上限が8時間で、毎月の従事時間の上限が40時間である。定職に従事する学生の報酬は月単位で計算される。毎月40時間の仕事報酬は原則に大学所在地の最低報酬基準や国民最低生活保障基準を下回ることが許されず、一定範囲での変動が可能である。臨時職に従事する学生の報酬は、時間単位で計算され、時給が原則に8元以上となる。ワークスタディの財源については、大学は国家の規定に基づいて立ち上げた基金(中国語で「勤工助学基金」と呼ぶ)から、学生に報酬を支払うことになる。

A⑦「グリーンチャンネル(中国語で「绿色通道」と呼ぶ)」。家計困難で大学進学 of 断念を防ぐために、教育部、国家发展改革委員会と財政部が、全日制高等教育機関に対し、「グリーンチャンネル」制度を設立しなければならないと規定したことによって発足した。グリーンチャンネルとは、大学に合格したものの、授業料の支払いが不可能な家計困難な学生を対象にし、授業料を支払わなくても入学させる制度である。入学後に実際の経済状況に応じて授業料、及び大学生

活に必要な費用が、奨学金によって補われる。2007年から2011年まで、この制度を利用して入学した学生が合計293.73万人で、新入生の9.35%を占めている。

A⑧「師範学生の費用免除」。2007年秋学期の新入生から、師範生の費用免除制度が始まった。免除対象となるのは、教育部に所属する師範大学6校（北京師範大学、華東師範大学、東北師範大学、華中師範大学、陝西師範大学と西南大学）の師範専攻の学生である。師範学生の費用免除の内容は、学生の在学期間の授業料及び寮費が免除されると同時に、生活費が補助されることである。年間支援人数は1.2万人である。

本研究の調査対象には師範大学が含まれていないため、「師範学生の費用免除」は本研究の考察の対象とはしない。また、学内の「ワークスタディ」が奨学金の一種類として奨学金政策に含まれたものの、本研究では学内外で仕事に従事するのを、「アルバイト」と考えておく。もちろん、学内アルバイトの給料は学外アルバイトの給料とは異なり、政府や大学によって補助されている。しかし、学生が就労時間に対応して給料をもらうことについては、学内アルバイトと学内アルバイトで本質的に違わないため、本研究では学内と学外を区別せずに、「アルバイト」とした。

以上のように給付奨学金にはメリット型とニード型の奨学金が含まれ、多様な支援が進められてきた。しかし問題は、採用基準が成績優秀あるいは家計困難のような言葉で表記されているものの、その詳細については明文化された規定がないことである。奨学生の選抜は各大学で行われるため、各大学に任せれば、ある意味で多様性と公平性を考慮した選抜であると見られる。ただし、成績は客観的な指標であるが、家計状況の判断については明瞭な指標がなく、基準の設定があいまいである。従って、採用基準の曖昧さが、選抜プロセスの不透明を招く恐れがある。

## **(B) 貸与奨学金**

B①「国家助学ローン」。家計困難な全日制普通高等教育機関本専科の学生（高等職業学校とダブルディグリーの学生も含まれる）は、在籍大学の奨学金担当部局を通じて銀行に国家助学ローンを申請する。原則的には1人当たりの申請最高年額が6,000元であり、それが在学期間中の授業料、寮費と生活費の不足を補う。具体的金額は各高等教育機関が大学全体の貸出総額、授業料・寮費と生活費基準、及び学生の貧困状況を考慮した上で決められるものである。年間利用人数の上限は、各大学の学生全体の20%であるが、申請者のニーズにできるだけ応じる方針である。契約締結の回数は、一回だけである。学生は大卒後の1~2年以内に元本返済の時点を決め、6年以内に元本と利子を完済する。

B②「生源地信用助学ローン」（以下は「生源地助学ローン」と略称する）。国家開発銀行などのような商業銀行が家計困難な学生を対象に支給する貸与奨学金である。学生（あるいは、その両親）が地元の学生支援管理センター、あるいは金融機構に申込む。生源地助学ローンが信用貸付で、担保と抵当の必要はない。学生とその両親が連帯債務者であるため、両者共同で返済の責任を負う。貸付の最高年額が6,000元であり、授業料と寮費の支払いに使う。受給人数については上限が設けられず、基本的に申請すれば受給できる。契約締結は、毎年契約を結ばなければならない。国家助学ローンと生源地助学ローンは同時に受給できない。生源地助学ローンの貸付

期間は原則的に全日制本専科の正規年数にプラス 10 年間で、最長期間が 14 年と規定されている。これは、在学生の場合に、卒業までの在学年数にプラス 10 年で計算される。正規在籍年数が 4 年を超え、あるいは大学院進学や第二学士学位取得の場合には、その勉学年数に応じて卒業後の返済期間を短くさせる。大卒後 2 年間は猶予期間であるが、猶予期間が過ぎた後に学生と両親（あるいは、他の連帯保証人）が契約通りに年度別に元本と利息を完済する。

B③「大学無利息助学ローン」。大学が学生に提供した貸与奨学金である。学生の在学期間に利子がない。受給金額と人数が各大学の規定に従う。学生への支援は大学の財源力と関係しているため、すべての大学で実施されているわけではない。

B④「一般銀行助学ローン」。各商業銀行が提供する助学ローンである。一般銀行助学ローンは住宅ローンのように一般の金融機関からの融資であるため、国家助学ローンと比べて利子の補助や信用担保の優遇措置がない。受給金額については銀行、大学と個人が協議して決定する。

以上の貸与奨学金のうち、国家助学ローンは高等教育の拡大に伴って実施され、国が最も力を注ぐ政策である。生源地助学ローンは国家助学ローン滞納問題の解決策として発足させ、国家助学ローンの不足を補完する目的で、近年利用者が増えている。一方、大学無利息助学ローンと一般銀行助学ローンの利用者は少ない。本研究での貸与奨学金に関する議論は、主に利用人数の多い国家助学ローンと生源地助学ローンを中心に行う。

また、貸与奨学金が利用される際に、利子も加算されている。国家助学ローンと生源地助学ローンのような貸与奨学金は、在学中四年間の利子が政府によって補助されるが、大卒後に貸与奨学金元金、及び利子の返済が要求されている。利子率の水準は、ローンの返済負担、及び利用の拡大に関わる重要な要因である。貸与奨学金の利子率に関しては、国家助学ローンも生源地助学ローンも同じく中国人民銀行が同期に発表した利子率（貸付基準利子率）を基準にし、変動しないと規定されている。2012 年 7 月 6 日時点で、中国人民銀行が発表した貸付基準利子率は、返済期間が 5 年超の場合に 6.55% である<sup>78</sup>。住宅積立金<sup>79</sup>を利用して住宅積立金ローン<sup>80</sup>を組んでいる場合の利子率は 2012 年 7 月 6 日時点で 4.50% であるのに対して、商業銀行の貸付利子率は基準利子率の 0.9~1.7 倍であり、信用銀行のそれは基準利子率の 0.9~2.0 倍である。これはアメリカの 4.5%（2011 年）と日本の最高 3% 以下（小林 2012 : 29）と比べて、返済利子率がかなり高いことが分かる。インフレ率やデフレ率などを考慮した実質利子率についても、中国の貸与奨学金の利子率は高い<sup>81</sup>。ただし、返済期間を伸ばして毎期の返済負担を減らせば、滞納のリスクが減少できるはずである。しかし、中国の最長返済期間は前述のように、国家助学ローン

<sup>78</sup>出所：和讯銀行ホームページ (<http://data.bank.hexun.com/ll/dkll.aspx?page=1>) 2013 年 3 月 3 日検索。

<sup>79</sup>「住宅積立金の管理条例」（2002）によれば、住宅積立金（中国語では、住房公積金）とは、国家機関、国有企業、都市部集団企業、外商投資企業、都市部私営企業及びその他の都市部企業、事業単位、民営非企業単位、社会团体及びその在職従業員が積み立て、従業員が自ら居住する住宅を購入、建築、改築、修繕する場合に使用される長期住宅準備金をいう。

<sup>80</sup>住宅積立金ローンは、各地の住宅積立金管理センターが住宅積立金で在職中或いは住宅積立金を納付した退職の従業員の担保付貸付に商業銀行を頼むことである。

<sup>81</sup>実質利子率＝借りる時の名目利子率－予期される物価の変動率。2012 年の物価の変動（中国【+2.65%】、アメリカ【+2.08%】、日本【-0.04%】）に基づき、計算した実質利子率は、中国 3.50%、アメリカ 2.42%、日本 3.04% である。

は8年間、生源地助学ローンは10年間である。これはアメリカの10～25年、イギリスの25年と日本の20年（小林2012：29）と比べて短い。返済期間が短く、かつ利率が高いことは、就職状況が良くない現段階においては、かなり厳しい返済条件となってきた。このような背景で、滞納率が高いのは、悪質な滞納者であるためというより、経済的に返済能力を持たない学生が多いためであると考えられる。貸与奨学金の利用者が拡大しないのはこうした制度上の問題を反映している。

#### 4-2 給付奨学金の受給の流れ

表10-4-2に時間軸を中心に国家奨学金、国家励志奨学金と国家助学金の流れをまとめている。

この三つの奨学金プログラムは、給付奨学金のうちに最も中心的なものであり、政策立案および実施まで多数の政府部門と関わってきた。

表 10-4-2 給付奨学金受給の流れ

	日付	国家奨学金	国家励志奨学金	国家助学金
受給人数と予算の制定	5/31	全国学生支援管理センターは財務部・教育部が決めた受給定員に従い、各省と中央レベル高等教育機関の国家奨学金受給人数の割当提案を財務部・教育部に提出し、財務部と教育部の承認を仰ぐ。	中央主管部門と各省主管部門は所属の高等教育機関の国家励志奨学金受給人数の割当提案を財務部・教育部に提出する。	中央主管部門と各省主管部門は所属の高等教育機関の国家助学金受給人数の割当提案を財務部・教育部に提出する。
	7/31	財務部・教育部は国家奨学金受給人数の割当と予算を中央主管部門と各省財政・教育部門に伝達する。	財務部・教育部は、中央主管部門と各省主管部門が提出した割当方案に関する審査作業を、全国学生支援管理センターに委託する。	財務部・教育部は全国学生支援管理センターの審査結果を参考にし、受給者の割当と予算を、中央主管部門と各省財政・教育部門に伝達する。
	9/1	中央主管部門と各省財政・教育部門は受給人数の割当と予算を各高等教育機関に伝達する。		
申請と選抜	9/30	高等教育機関の学生支援管理部が奨学金の申請と評価を担当する。学生支援管理部が各学部から推薦した受給者リストを取りまとめ、大学幹部の審査を終え、大学構内で受給者リストを公示する。公示期間が少なくとも五日間の勤務日である。異議がなければ、中央レベルの高等教育機関は受給者名簿を直接に中央所管部門へ、地方レベルの高等教育機関は受給者名簿をボトムアップ行政システムに従い、最終的に省教育部門へ報告する。	申請と審査は各高等教育機関で行う。高等教育機関は選抜の詳細を制定し、中央主管部門、或いは省レベル教育行政部門に報告して記録に記載しなければならない。選抜と審査する際に、農業・林業・水産業・地質・鉱山・石油などの諸特殊専攻の学生を優先する。 学生は申請手続きを行い、申込書「普通本科高校、高等职业学校国家励志金（或いは、国家助学金）申请表」を大学に提出する。	
	10/31		高等教育機関の学生支援管理部が奨学金の申請と評価を担当する。学生支援管理部が各学部から推薦した受給者リストを取りまとめ、大学幹部の審査を終え、大学構内で受給者リストを公示する。公示期間が少なくとも五日間の勤務日である。異議がなければ、中央レベルの高等教育機関は受給者名簿を直接に中央所管部門へ、地方レベルの高等教育機関は受給者名簿をボトムアップ行政システムに従い、最終的に省教育部門へ報告する。	高等教育機関の学生支援管理部は家計困難学生の認定と等級分けを行い、国家助学金受給者リスト、及び受給等級の草案を大学幹部に提出する。大学幹部の承認を終え、受給者名簿を高等教育機関の所属別に中央主管部門、あるいは省教育部門へ報告する。
		中央所管部門と省教育部門は	中央主管部門と各省教育部門は	

支給	11/15	審査、取りまとめの後、教育部に報告して指示を仰ぐ。教育部は審査を経て承認し、公告を公開する。	承認する。	
	11/30	高等教育機関は国家奨学金を一括で受給者に支給し、奨励証書を授与すると同時に、学生の学籍調書に記入する。	高等教育機関は国家励志奨学金を一括で受給者に支給し、学生の学籍調書に記入する。	高等教育機関は国家助学金を月ごとに受給者に支給する。

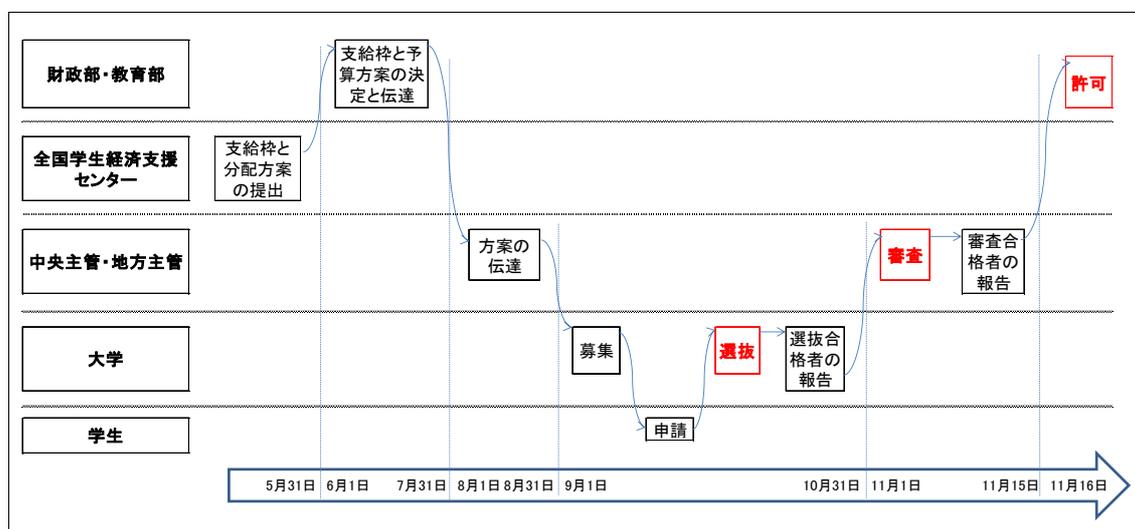
【出所】『普通本科高校、高等職業学校国家奨学金管理暫行弁法』（財教〔2007〕90号）、『普通本科高校、高等職業学校国家励志奨学金管理暫行弁法』（財教〔2007〕91号）、『普通本科高校、高等職業学校国家助学金管理暫行弁法』（財教〔2007〕92号）

表 10-4-2 に示したように、定員の制定機関、審査機関、審査のルートと許可機関がそれぞれ異なるが、時間軸で受給の流れを見ると、9月までに受給人数と予算を制定し、9月から11月中旬ごろまでに申請と選抜を行い、11月中旬から下旬にかけて支給する、という流れが各給付奨学金プログラムの共通点である。そのほか、国家奨学金の受給に関する規定が一番細かく、国家励志奨学金と国家助学金に関する規定と似ている部分が多い。以下では具体的にそれぞれの給付奨学金プログラムの受給がどの機関を通じて行うのかについて、詳細を整理する。

### (1) 国家奨学金

国家奨学金受給の流れは図 10-4-1 に示した。

図 10-4-1 国家奨学金受給の流れ



【出所】『普通本科高校、高等職業学校国家奨学金管理暫行弁法』（財教〔2007〕90号）より筆者整理。

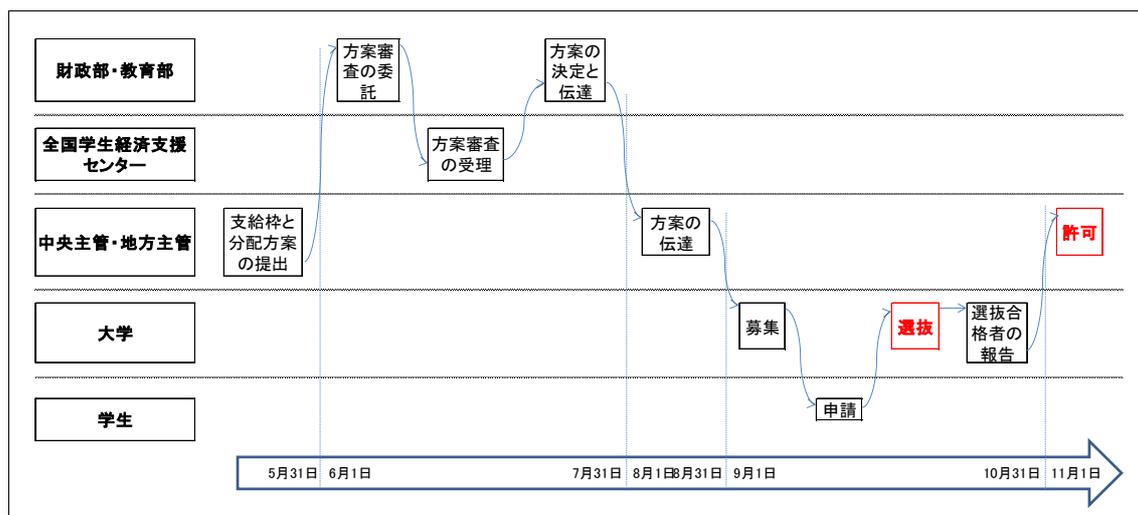
まず、全国学生支援センターは国家奨学金の定員と各省分配方案を作成し、毎年の5月31日までに財政部・教育部に提出する。財政部・教育部が定員枠と各省への分配方案について検討した上で決定し、7月31日までに中央主管、あるいは地方主管に定員枠と各省分配方案を伝達する。9月1日までに中央主管と地方主管が各高等教育機関に定員枠と各省分配方案を伝達する。

9月1日から新学期が開始し、大学が国家奨学金の募集要項を掲載するに伴い、学生の申請が始まる。大学は受給者の選考を行い、推薦者リストを学内で公示し、異議がなければ、10月31日までに推薦者リストを、中央主管、或いは地方主管に報告する。中央主管と地方主管は受給者の申請書類を審査する上で財務部・教育部に報告し、11月15日までに財務部・教育部が受給者を認定する。

## (2) 国家励志奨学金

国家励志奨学金の受給の流れについては図 10-4-2 のように、まず国家励志奨学金の定員枠と分配方案の制定は国家奨学金と違い、中央主管・地方主管によって行われる。中央主管と地方主管は毎年の5月31日までに、所属大学の定員枠と分配方案を、財務部・教育部に提出する。財務部・教育部は分配方案の審査を全国学生支援センターに委託し、全国学生支援センターの審査及び評価結果を参考にした上で、7月31日までに中央主管と地方主管に定員枠と予算を伝達する。中央主管と地方主管は9月1日までに所属の各高等教育機関に定員と予算を伝達する。

図 10-4-2 国家励志奨学金受給の流れ



【出所】『普通本科高校、高等職業学校国家励志奨学金管理暫行弁法』（財教〔2007〕91号）より筆者整理。

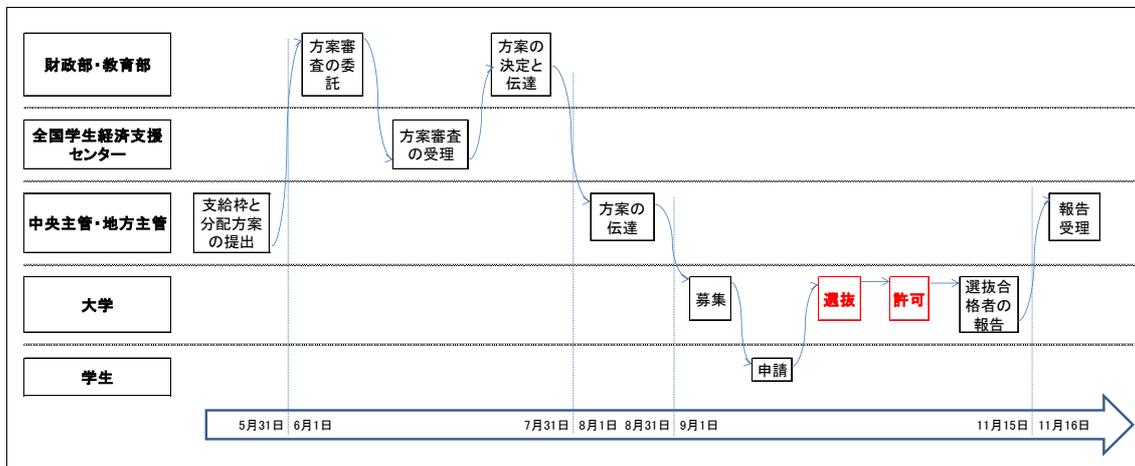
9月1日から大学で国家励志奨学金の申請と選抜を行い、大学が推薦者リストを中央主管、あるいは地方主管に報告する。中央主管と地方主管は10月31日までに審査する上で、受給者を許可する。

## (3) 国家助学金

国家助学金の受給の流れは図 10-4-3 に示したように、励志奨学金と同じく、毎年の5月31日までに中央主管・地方主管が方案を制定してから、財務部・教育部に提出する。そして全国学生支援センターが財務部・教育部から方案審査の依頼を受け、方案を決定する。7月31日までに財務部・教育部から中央主管・地方主管に決定した方案を伝達して、8月31日までに中央主

管・地方主管から各高等教育機関に方案を伝える。

図 10-4-3 国家助学金受給の流れ



【出所】『普通本科高校、高等職業学校国家助学金管理暫行弁法』（財教〔2007〕92号）より筆者整理。

9月1日から学生が大学に国家助学金の申請を提出し、大学が受給者を選抜して認定する。大学は許可された受給者リストを中央主管、あるいは地方主管に報告する。

以上のように、国家奨学金、国家励志奨学金と国家助学金の受給の流れから分かるのは、給付奨学金政策の実施に関わる部門が同じであるものの、方案の制定から選抜、及び受給決定までの流れが若干異なることである。支給枠及び分配方案の提案について、国家奨学金は全国学生経済支援センターで行われ、国家励志奨学金と国家助学金は全国学生経済支援センターの下部機関である中央主管・地方主管で行われる。提案の審査と確定については、国家奨学金は最高行政部門である財政部・教育部で行われ、国家励志奨学金と国家助学金は財政部・教育部が所管する全国学生経済支援センターに審査を委託される。さらに、給付奨学金の申請と選抜はいずれも大学で行われるものの、奨学生の決定部門がそれぞれ違う。具体的には、国家奨学金の選抜と審査が一番厳しく、中央主管・地方主管で審査される上で、財務部・教育部で最終的に決定される。これに対して、国家励志奨学金受給者の最終決定部門は中央主管・地方主管であり、国家助学金受給者の最終決定部門は大学である。つまり、給付奨学金については、申請条件と選抜基準の厳しい奨学金ほど、受給者の選抜に直接関わる行政部門が多い一方、選抜基準がそれほど厳しくない奨学金であれば、受給者の選抜に関わる行政部門が少ないことが分かる。

#### 4-3 貸与奨学金の利用及び返済の流れ

貸与奨学金が利用される際に、大学在学の四年間は、利子の全額は国の財政によって助成されるため、学生は利子を支払わない。在学中利子補助の負担については、中央所属の高等教育機関に進学する学生の在学中貸与奨学金利子は、中央財政が負担する。地方所属の高等教育機関に進学し、かつその進学先が学生の出身省以外に立地する場合、学生の在学中貸与奨学金利子は中央財政が負担する。地方所属の高等教育機関に進学し、かつその進学先が学生の出身省に立地する

場合、学生の在学中貸与奨学金利子は地方政府が負担する。大学卒業後の利子は学生と親が負担する。

また、貸与奨学金の実施は銀行にとっては、大きなリスクとコストを抱えている。なぜなら貸与奨学金は、政策性によって推進され、その業務の営利性が低く、収益の見込みが高くないからである。この問題を解消するために、リスク補填金が設けられた。前述の通り、これは銀行の貸付リスクを防ぐために、政府と高等教育機関が銀行の貸付リスクを補う資金である。実際に発生した貸与奨学金金額の10%~15%をリスク補填金として銀行に支払うが、この比率が一時20%にも達した滞納率より下回り、銀行のリスクを補う役割は決して高くないという意見もあった(焦 2009)。また、利子補助とリスク補填金の管理について、中央と地方が負担する利子補助及びリスク補填金は、それぞれ全国学生支援管理センターと各省学生支援管理センターが管理する。決まった日(生源地助学ローンの場合、毎年12月20日)までに、教育機関から銀行に資金を振り替えなければならない。その資金が銀行の専用口座で管理され、滞納等による損失やリスク防止・管理に使われる。

このように貸与奨学金の利子とリスク補填金は、国家助学ローンと生源地助学ローン利用の終始にわたって関わり、滞納リスクを最小限に抑えると同時に、銀行の貸与奨学金の業務遂行のインセンティブを高める対策である。しかし、貸与奨学金は政策性が強いものの、大学もリスクを背負うことによって、政府・大学・銀行の利害関係がさらに複雑になる。

以上、国家助学ローンと生源地助学ローンに共通する点を述べたが、以下ではそれぞれの利用、及び返済の流れを詳細に整理する。

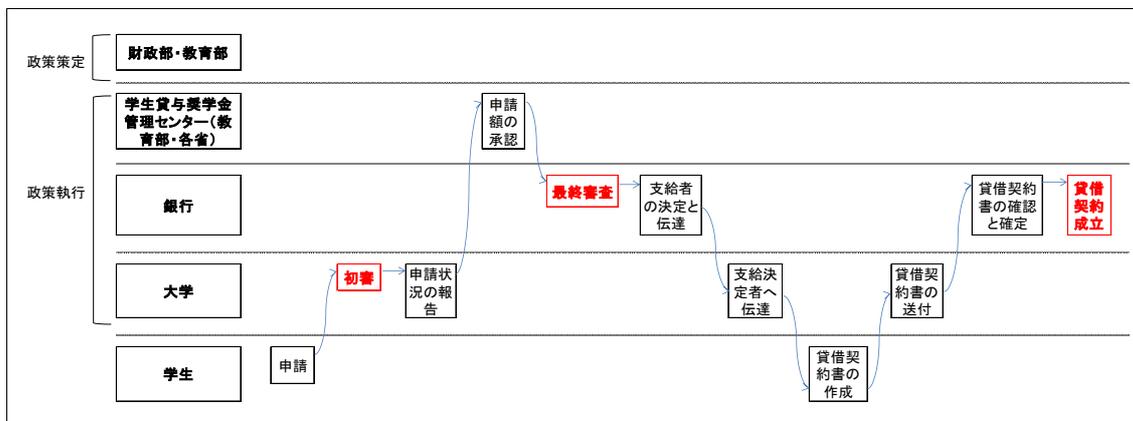
### (1) 利用の流れ

#### a. 国家助学ローン

図 10-4-4 に国家助学ローン受給の流れを示した。申請する際にまず、学生は学生証、戸籍証明、県政府などの民政部门が発行した家庭経済困難証明書、及び「国家助学ローン申請審査表」などの書類を準備した上で、大学に申請を申し込む。大学は学生の申請を受け、国家助学ローンの業務を担当する部門によって、申請書類の最初の審査を行う。

次に、大学は初審の結果を全国学生支援センターに報告する。学生支援センターが申請の貸与額を許可した上で許可し、業務提携の銀行に報告する。銀行が申請書類の完備性、真実性、合法性と有効性について最終審査を行い、受給者と金額を決定してから、審査の結果を学生の在籍大学に通知する。それから、大学が受給者を集めて貸与契約に関する手続きを行ってから、契約書類を銀行に返す。銀行は大学から記入済みの契約書類を受け取って、誤りがなければ、貸与申請を許可し、契約を締結する。その後、銀行が貸付通知書を発行し、学生の在籍大学に通知する。

図 10-4-4 国家助学ローン受給の流れ



【出所】 中華人民共和国財政部教科文司、中華人民共和国教育部財務司、全国学生資助管理中心『高等学校学生資助政策簡介』<sup>82</sup>（2012年6月）より筆者整理。

支給については、銀行から学生に貸与金額を支給する。大学は学生の貸与奨学金の使用状況を監督する。銀行は大学を通して学生の貸与奨学金使用状況を調べる。学生の学籍変動、休学と退学のいずれの場合に、学生が国家助学ローン利用の中止を申し出、大学を通して関連手続きを行う。また、貸与奨学金の返済については、学生が大学を卒業する前に、大学で返済期間の猶予や返済誓約書などの手続きを行う。

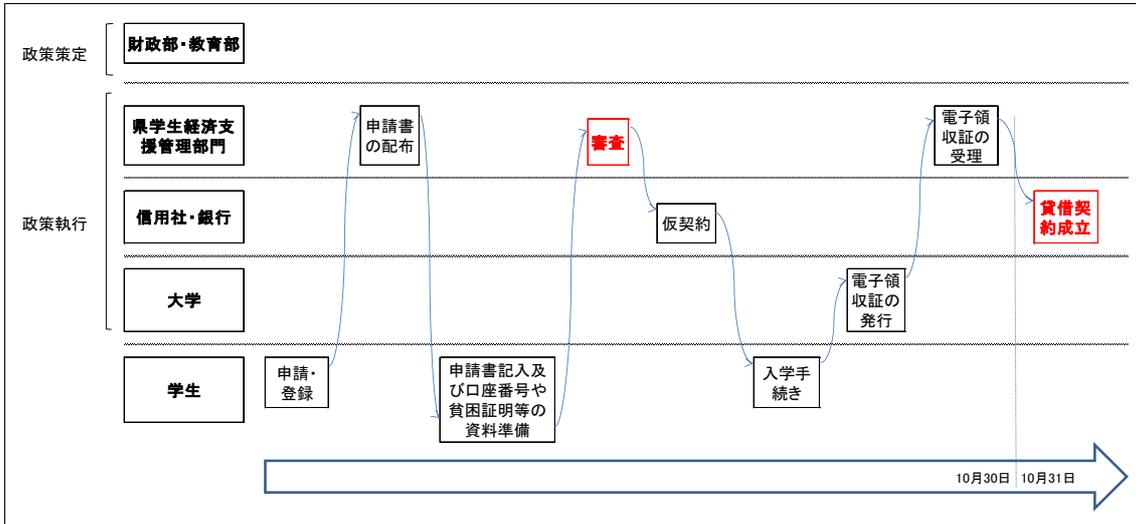
#### b. 生源地助学ローン

図 10-4-5 に生源地助学ローン受給の流れをまとめた。申請する際にまずは、学生が貧困証明書類、身分証明書類と郵貯銀行口座を持って、県（市・区）教育局学生支援管理部門で申請登録し、「国家開発銀行生源地信用助学ローン申請表（以下略称「申請表」）を入手する。申請者は申請表に記入し、必要な関係部門の証印をもらう。

次に、学生とその両親が準備した書類を県（市・区）教育局学生支援管理部門に提出する。県（市・区）教育局学生支援管理部門が諸書類について審査する。その後、国家開発銀行が学生とその両親と仮契約を結ぶと同時に、郵貯銀行に口座から利子を差し引く権限を授ける。それから、学生は仮契約を持って大学入学手続きを行った後、仮契約を郵送（2011年からネットを通して送信）で教育局学生支援管理部門に返信しなければならない。仮契約が返却される時点で、本契約の締結となる。この一連の手続きは毎年10月31日までに完了しなければならない。入学手続き後30日間以内に教育局学生支援管理部門に仮契約が返さない場合、学生による助学ローン申請の取り消しとして処理される。

<sup>82</sup> (<http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s6197/201208/140381.html>) 2012年8月検索。

図 10-4-5 生源地助学贷款受給の流れ



【出所】 中華人民共和国教育部教科司、中華人民共和国教育部財務司、全国学生資助管理中心『高等学校学生資助政策簡介』（2012年6月）より筆者整理。

契約を締結してから、信用社・銀行は契約で決まった日に、指定口座に貸与奨学金を入金する。返済は学生の個人口座から差し引く。

このように国家助学贷款と生源地助学贷款は、同じく貸与奨学金であるものの、貸与奨学金の業務に関わる部門が異なる。具体的に、国家助学贷款は銀行、大学と学生以外に、学生貸与奨学金管理センターも関与している。特に大学は学生の申請機関であるほか、審査などの業務にも関わり、銀行と学生との架け橋としての役割を果たしている。一方、生源地助学贷款の場合には、大学と学生のほか、信用社や信用銀行が業務提携の金融機関として業務を遂行する。学生貸与奨学金管理センターではなく、地元の県レベルの学生支援管理部門が生源地助学贷款の実施に直接に関わり、大きな役割を果たす。地元の管理機関が学生の情報を最も把握しやすいことが、生源地助学贷款の実施が近年広く普及している理由である。

## (2) 返済の流れ

国家助学贷款と生源地助学贷款の返済に当たって、いずれも猶予期間（最長 2 年）が設けられている。猶予期間には、元金の返済が必要ではないが、利子の返済が必要となる。劉（2011：16）の試算によると、2年猶予期間が付いた場合の返済総額（33,491 元）は返済猶予なしの場合の返済総額（29,063 元）よりも多くなった。返済の猶予期間は返済負担を軽減するための方策であるにもかかわらず、学生の返済負担とリスクを高める結果に至った。

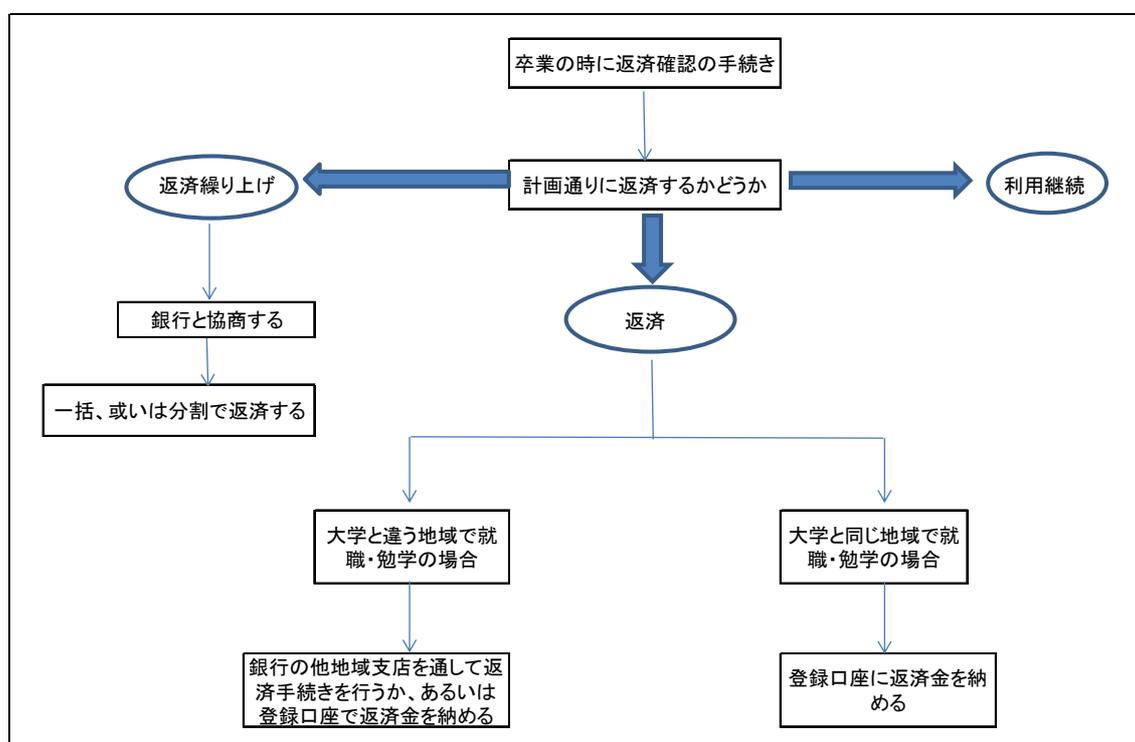
返済猶予期間は国家助学贷款にも生源地助学贷款にも共通のところであるが、それぞれの返済の流れを概観する。

### a. 国家助学贷款

図 10-4-6 に国家助学贷款返済の流れを示した。学生が卒業前に返済確認の手続きを行い、返済方式を決めていく。返済には三つのパターンがある。

一つ目のパターンは、計画通りに返済する場合である。返済の方式は、卒業後の生活地域によって異なる。学生の卒業後の生活地域が大学所在地と違う場合、卒業後の生活地域にある銀行支店を通して返済手続きを行うか、あるいは登録された口座で返済金を納めて返済するか、という二つの方法がある。一方、学生の卒業後の生活地域が大学所在地と同じ場合、登録口座に返済金を納めて返済する。

図 10-4-6 国家助学贷款返済の流れ



【出所】 中華人民共和国財政部教科文司、中華人民共和国教育部財務司、全国学生資助管理中心『高等学校学生資助政策簡介』（2012年6月）より筆者整理。

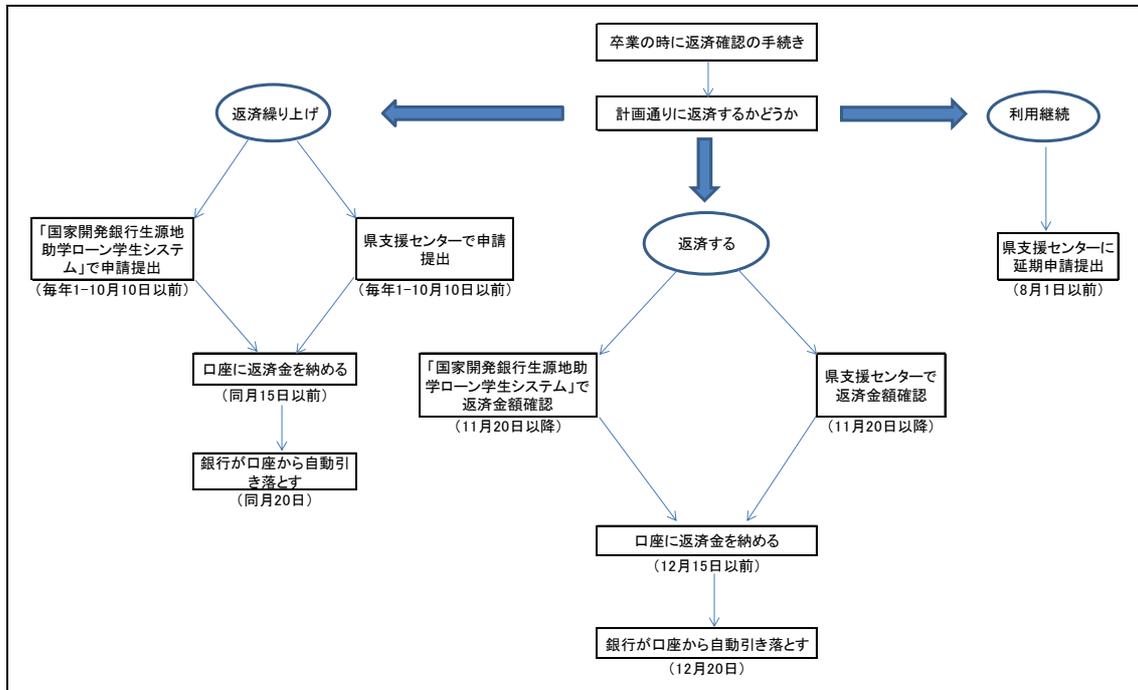
二つ目のパターンは、卒業前に返済を希望する場合である。返済の方式について学生は銀行と相談する上で決めていく。一括で返済するか、あるいは分割で返済するか、という二つの方法がある。

三つ目のパターンは、卒業後に大学院に進学し、貸与奨学金利用を延長する場合である。学生は大学卒業前に、銀行に利用延長の申請を提出し、在籍証明書も添付する。銀行は、在籍情報を確認する上で、貸与奨学金利用の延長を許可する。大学院に進学しても、在学中の利子補助が通用する。

#### b. 生源地助学贷款

図 10-4-7 に生源地助学贷款返済の流れを示した。国家助学贷款の返済と同じで、学生が卒業前に返済確認の手続きを行い、返済方式を決めていく。返済には三つのパターンがある。

図 10-4-7 生源地助学贷款返済の流れ



【出所】 中華人民共和国財政部教科文司、中華人民共和国教育部財務司、全国学生資助管理中心『高等学校学生資助政策簡介』(2012年6月)より筆者整理。

一つ目のパターンは、計画通りに返済する場合である。学生は11月20日以降に返済金の確定期額を確認する。「国家開発銀行生源地助学贷款学生システム」のホームページで返済金額を確認するか、あるいは県支援センターで返済金額を確認するか、という二つの方法がある。それから、学生が12月15日までに登録された口座に返済金を納める。銀行が12月20日に口座から引き落とす。

二つ目のパターンは、卒業前に返済を希望する場合である。毎年10月10日以前に、学生が繰り上げ返済の申請を提出する。申請提出の方式は、「国家開発銀行生源地助学贷款学生システム」のホームページで申請するか、あるいは県支援センターで申請するか、という二つの方法がある。返済の方式は一括で返済しなければならない。それから、同月15日までに、学生が登録された口座に返済金を納める。銀行は同月20日に口座から引き落とす。

三つ目のパターンは、卒業後に大学院に進学し、貸与奨学金利用期間を延長する場合である。毎年8月1日までに、学生が県支援センターに利用延長の申請を提出し、在学証明書を添付する。銀行や農村信用社は、在籍状況が確認する上で、貸与奨学金の利用延長を認可する。大学院に進学しても、在学中の利息補助が通用する。

以上は、国家助学ローンと生源地助学ローンの受給、及び返済の流れについて概観した。契約通りに返済できず滞納する場合に、学生は滞納金が課され、法的な責任を負わなければならないほか、将来の信用情報にも影響を与える。個人信用情報データベースの整備は1999年から始まり、十数年にかけて徐々に完備し、2013年3月からようやくテスト運営が開始した（付表3を参照）。貸与奨学金利用者の個人情報及び信用状況については、銀行が中国人民銀行の個人信用情報データベースに入力し、それが全国の金融機構での共有を図ろうとしている。このような個人信用情報データベースによる一括管理は、貸与奨学金の滞納者の追跡及び返済管理に役立つであろう。

## 5. 奨学金実施のマクロ的な推移

前述のように中国における奨学金の研究に最も大きな制約は統計情報が公開されていないことであり、時系列で奨学金の実施状況を見ることができない。ただし、2007年以降は、一定のデータが公開されており、本節は2007年～2011年のマクロデータを用いて、給付奨学金と貸与奨学金実施の推移を把握する。

### 5-1 給付奨学金

#### (1) 受給人数の推移

表10-5-1には2007年から2011年までの給付奨学金プログラム別に受給人数、及び学生全体に占める割合をまとめている。プログラム別に見ると、「食費補助」を受ける学生が一番多く、学生全体の4割以上を占めている。次に受給人数が多いのは、「奨学金」と「助学金」であり、それぞれ学生全体の3割前後を占めている。「ワークスタディ」と「困難学生補助」を受ける学生は学生全体の1割で、「授業料免除」を受ける学生が最も少ない。

また、時系列に見ると、受給者が増加し、より多くの学生が給付奨学金の恩恵を受けるようになってきている。各プログラムの受給人数が学生全体に占める割合は、時系列に見てもそれほど大きな変動がなかった。「食費補助」「奨学金」と「助学金」は、給付奨学金の中に受給人数が比較的に多いプログラムである。

表 10-5-1 給付奨学金の受給人数及び学生総数に占める割合<sup>1</sup>（2007～2011年）

		奨学金 <sup>2</sup>	助学金	困難学生補助	食費補助	ワークスタディ	授業料免除(a) <sup>3</sup>	授業料免除(b) <sup>4</sup>
人数 (万人)	2007年	477.1	572.0	179.5	861.3	270.7	26.8	1.2
	2008年	573.2	627.6	274.5	2290.4	221.6	37.0	2.3
	2009年	723.5	674.8	187.3	885.9	295.3	41.5	4.1
	2010年	731.7	631.4	231.2	1554.3	275.7	15.9	4.5
	2011年	738.6	665.3	207.5	1731.9	271.9	33.5	7.5
%	2007年	25.3	30.3	9.5	45.7	14.4	1.4	0.1
	2008年	28.4	31.1	13.6	113.3	11.0	1.8	0.1
	2009年	33.7	31.5	8.7	41.3	13.8	1.9	0.2

	2010年	32.8	28.3	10.4	69.6	12.4	0.7	0.2
	2011年	32.0	28.8	9.0	75.0	11.8	1.5	0.3

- 【注】1. 受給人数が学生全体に占める割合 (%) = (給付奨学金項目の受給人数 / 同年度普通高等教育機関の全体学生数) × 100
2. 奨学金には中央政府と地方政府が設立した給付奨学金、大学の事業収入のうち学生支援に使う給付奨学金、及び社会から寄付された給付奨学金が含まれている。
3. 授業料免除 (a) は普通高等教育の学生を対象とする授業料免除である。
4. 授業料免除 (b) は師範大学の学生を対象とする授業料免除である。

【出所】『中国学生資助発展報告 (2007-2011年)』

## (2) 支給総額の推移

表 10-5-2 には、2007 年から 2011 年までに、給付奨学金プログラム別の支給総額を示した。

表 10-5-2 給付奨学金の支給総額 (2007~2011年・億元)

年 \ 項目	奨学金 <sup>1</sup>	助学金	困難学生補助	食費補助	ワークスタディ	授業料免除 (a) <sup>2</sup>	授業料免除 (b) <sup>3</sup>
2007年	66.12	64.68	7.12	14.34	12.42	7.83	1.08
2008年	68.59	92.02	9.09	30.82	14.75	10.5	2.39
2009年	92.92	95.26	7.03	15.92	14.33	8.11	4.15
2010年	108.68	124.38	5.52	16.83	15.54	3.59	5.52
2011年	110.20	152.13	6.07	31.42	17.07	18.12	6.33

- 【注】1. 奨学金には中央政府と地方政府が設立した給付奨学金、大学の事業収入のうち学生支援に使う給付奨学金、及び社会から寄付された給付奨学金が含まれている。
2. 授業料免除 (a) は普通高等教育の学生を対象とする授業料免除である。
3. 授業料免除 (b) は師範大学の学生を対象とする授業料免除である。

【出所】『中国学生資助発展報告 (2007-2011年)』

時系列に見ると、各プログラムの支給総額が増加している。プログラム別に見ると、「奨学金」と「助学金」の支給総額が最も高い。表 10-5-1 の受給人数と一緒に考えると、「奨学金」と「助学金」は受給人数が多く、支給総額が高く、給付奨学金の中で重要な支援政策である。

一方、「食費補助」は受給人数が多いが、支給総額がそれほど高くないため、給付奨学金の補完的な支援プログラムとして見られる。「ワークスタディ」の支給総額も年々増加したものの、他のプログラムの支給総額と比べると、決して高いわけではない。また、「困難学生補助」と「授業料免除」のような支援プログラムは、ごく一部の学生しか受けられず、かなり限定された支援プログラムであるため、支給総額が比較的到低いことが分かる。

## 5-2 貸与奨学金

### (1) 利用人数の推移

表 10-5-3 には、2007 年から 2011 年までの貸与奨学金の受給人数の推移と学生全体に占める割合を示した。プログラム別に見ると、「国家助学ローン」と「生源地助学ローン」の受給人数

は、「貸与の返済特別免除」と「大学無利子貸与奨学金」の受給人数より多い。貸与奨学金の中では、「国家助学ローン」と「生源地助学ローン」が主な支援策であり、よく利用されていることが分かる。

表 10-5-3 貸与奨学金の利用人数、及び学生総数に占める割合<sup>1</sup>（2007～2011年）

		国家助学ローン	生源地助学ローン	貸与の返済特別免除 <sup>2</sup>	大学無利子貸与奨学金
人数 (万人)	2007年	130.5	10.7	0.1	7.4
	2008年	110.6	15.3	0.1	6.0
	2009年	84.6	86.4	4.6	8.5
	2010年	80.7	128.4	5.9	6.9
	2011年	72.9	169.7	9.7	6.8
%	2007年	6.9	0.6	0.0	0.4
	2008年	5.5	0.8	0.0	0.3
	2009年	3.9	4.0	0.2	0.4
	2010年	3.6	5.8	0.3	0.3
	2011年	3.2	7.4	0.4	0.3

【注】 1. 受給人数が学生全体に占める割合(%) = (貸与奨学金項目の受給人数 / 同年度普通高等教育機関の全体学生数) × 100

2. 貸与の特別返済免除には、2007年と2008年の兵役免除データが含まれていない。

【出所】『中国学生資助発展報告（2007－2011年）』

また、時系列で見ると、「国家助学ローン」を利用する学生が徐々に減少し、「生源地助学ローン」を利用する学生が増加している。しかも、2009年から、「生源地助学ローン」の利用人数が、「国家助学ローン」の利用人数を上回った。「生源地助学ローン」が、2007年から全国的に利用し始めたにもかかわらず、利用が急速に広がっている。貸与奨学金利用の中心が、「国家助学ローン」から「生源地助学ローン」に転換したことが分かる。ただし、いずれせよ、貸与奨学金の利用人数が年々伸びているものの、学生全体に占める割合は1割を大きく下回り、貸与奨学金の利用者が依然として少ないことが分かる。

## (2) 支給総額の推移

表 10-5-4 には 2007 年から 2011 年までの貸与奨学金プログラム別に支給総額を示した。

表 10-5-4 貸与奨学金の支給総額（2007～2011年・億元）

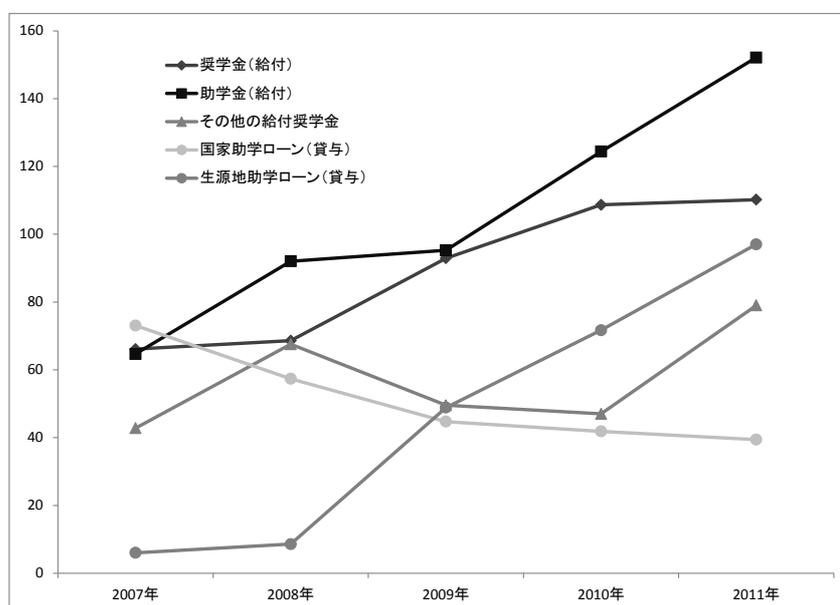
項目 年	国家助学ローン	生源地助学ローン	貸与の返済特別免除 <sup>1</sup>	大学無利子貸与奨学金
2007年	73.06	6.02	0.11	11.64
2008年	57.36	8.60	0.18	1.78
2009年	44.71	48.86	6.97	3.51
2010年	41.86	71.70	7.75	2.99
2011年	39.43	97.03	11.26	2.94

【注】1. 貸与の特別返済免除には、2007年と2008年の兵役免除データが含まれていない。

【出所】『中国学生資助発展報告（2007-2011年）』

プログラム別に見ると、「国家助学ローン」と「生源地助学ローン」の支給総額が比較的多い。時系列で見ると、「国家助学ローン」と「大学無利子貸与奨学金」の支給総額が減少され、「生源地助学ローン」と「貸与の返済特別免除」の支給総額が増加されている。「国家助学ローン」と「生源地助学ローン」については、2009年から「生源地助学ローン」の支給総額が「国家助学ローン」より上回った。すなわち、「生源地助学ローン」が支給金額から見ても、貸与奨学金の各プログラムの中によく利用されていることが分かる。

図 10-5-1 奨学金の支給総額の比較（2007～2011年・億元）



【注】①奨学金（給付）は、表 10-5-2 の「奨学金」を指す。

②助学金（給付）は、表 10-5-2 の「助学金」を指す。

③その他の給付奨学金は、表 10-5-2 の「困難学生補助」、「食費補助」、「ワークスタディ」、「授業料免除（a）」と「授業料免除（b）」の合計を指す。

④国家助学ローン（貸与）は、表 10-5-4 の「国家助学ローン」を指す。

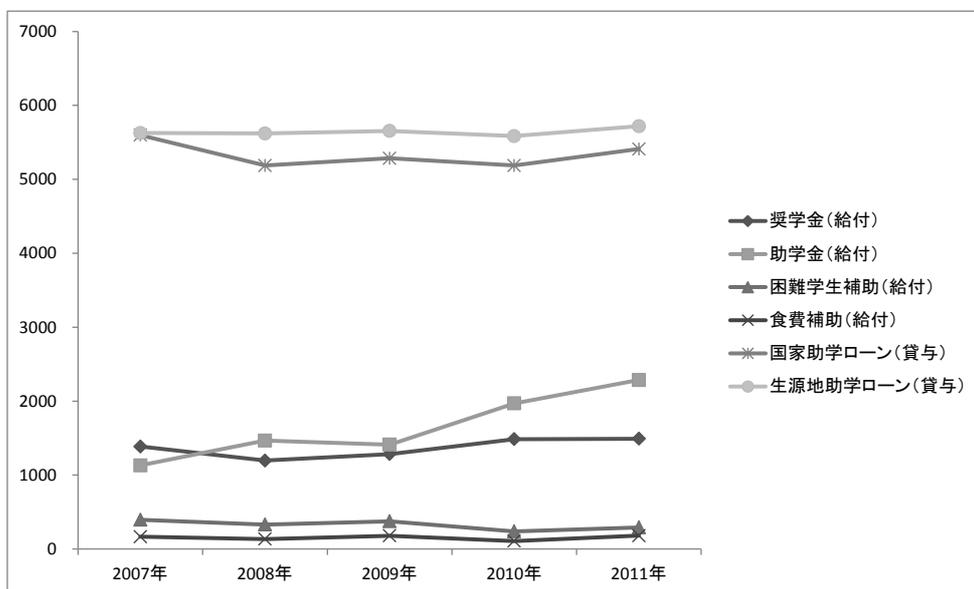
⑤生源地助学ローン（貸与）は、表 10-5-4 の「生源地助学ローン」を指す。

【出所】『中国学生資助発展報告（2007-2011年）』

給付奨学金と貸与奨学金の支給総額の時系列変化は図 10-5-1 に示した。2007年に国家助学ローン（貸与）の支給総額は最も多く、給付奨学金の支給総額よりも上回っていた。しかし、2007年以降に国家助学ローン（貸与）の支給総額が急減に減少し、2011年に支給総額の最も低いプログラムとなった。一方、国家助学ローンの代わりに生源地助学ローンは、2007年から支給総額が急速に増え、2011年に給付奨学金の支給総額に追いつく勢いで急増した。国家助学ローンと生源地助学ローンの支給総額の変動の理由は、政策的転換にある。また、貸与奨学金の支給が拡大するほかに、給付奨学金は2007年から2011年にかけて増加し続けていた。特に2008年

から助学金（給付）の支給総額は、他のプログラムを上回り、かつ増加していることがわかる。

図 10-5-2 1人当たりの奨学金支給額の比較（2007～2011年・元）



【注】1人当たりの奨学金支給額=支給総額/利用人数

支給総額のデータは表 10-5-2（給付奨学金）と表 10-5-4（貸与奨学金）のデータを用いる。利用人数のデータは表 10-5-1（給付奨学金）と表 10-5-3（貸与奨学金）のデータを用いる。

【出所】『中国学生資助発展報告（2007～2011年）』

また、1人当たりの支給額を比較してみると、給付奨学金のプログラムが多く、受給人数が多いものの、1人当たりの金額は決して高くない。図 10-5-2 に示したように、奨学金と助学金の1人当たりの支給額は1,000元～3,000元の水準で、困難学生補助と食費補助の1人当たりの支給金額はさらに低い。一方、前に述べたように貸与奨学金の利用人数は少ないものの、1人当たりの金額が高い。図 10-5-2 に示したように、国家助学贷款と生源地助学ローンの1人当たりの利用金額は5,000元～6,000元の水準である。貸与奨学金は給付奨学金より1人当たりの支給金額が高いことが分かる。

1999年以降に教育機会均等の保障及び人材確保のため、給付奨学金の拡大と充実だけでなく、貸与奨学金政策の改善と全国的実施されるようになり、奨学金システムが多様化した。しかし、一見多様な支援システムに見えるが、採用基準の不透明性と制度上の不合理性が存在していることが分かった。マクロレベルにおいて、給付奨学金にも貸与奨学金にも、受給人数と支給総額が増加し続けることが分かったが、実際に政策意図通りに学生の勉学や生活に役割を果たしているのかは、必ずしも明らかになっておらず、マクロレベルの考察には限界がある。学生の受給と利用に焦点を当て奨学金の効果を考察する必要がある。

## 6. 参考文献

### 英語

- Callender,C., 2003, “Student Financial Support in Higher Education: Access and Exclusion,” *Access and Exclusion*, Vol.2, pp.127-158.
- Callender,C., 2006, “Access to Higher Education in Britain,”In Teixeira, Pedro N., D.Bruce Johnstone, Maria J.Rosa, and Hans Vossensteyn(eds.), *Cost-Sharing and Accessibility in Higher Education: A Fairer Deal?* Springer, pp.105-132.
- Coltfefer,C.T., R.G.Ehrenberg, M. Getz, and J.J.Siegfried , 1991, *Economic Challenges in Higher Education*. The University of Chicago Press.
- Ellwood,D. and Kane,T.J., 2000, “Who is getting a college education? Family background and the growing gaps in enrollment,” in S.Danziger and J.Waldfoegel,eds, *Securing the Future: Investing in Children from Birth to College*, Russell Sage Foundation.
- Gary S. Becker., 1975, *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, (=1976,佐野陽子訳『人的資本：教育を中心とした理論的・経験的分析』東洋経済新報社) .
- Heller,D.E., 2001, *The Effects of Tuition Prices and Financial Aid on Enrollment in Higher Education*, EdFund.
- Henry,G.T., Rubenstein,R., and Bugler,D.T., 2004, “Is Hope Enough? Impacts of Receiving and Losing Merit-Based Financial Aid,” *Educational Policy*, Vol.18, No.5, pp.686-709.
- Horn,L.J. and Chen,X.L.and Chapma,C., 2003, *Getting ready to pay for college: What student and their parents know about the cost of college tuition and what they are doing to find out.*, National Center for Education Statistics, Washington, DC.
- Johnstone,D.B., 1986, *Sharing the Costs of Higher Education: Student Financial Assistance in the United Kingdom, the Federal Republic of Germany, France, Sweden, and the United States*, New York: College Board.
- Johnstone,D.B., 2000a, *Student Loans in International Comparative Perspective: Promises and Failures, Myths and Partial Truths*, The International comparative Higher Education Finance and Accessibility Project, Center for Comparative and Global Studies in Education, Graduate School of Education, State University of New York at Buffalo.
- Johnstone,D.B., and Preeti shroff-Mehta., 2000b, “Higher Education Finance and Accessibility: An International Comparative Examination of Tuition and Financial Assistance Policies”, The International comparative Higher Education Finance and Accessibility Project, Center for Comparative and Global Studies in Education, Graduate School of Education, State University of New York at Buffalo.
- Johnstone,D.B., 2002a, “Chinese Higher Education in the Context of the Worldwide University Change Agenda”, Presentations to 2002 Chinese-Foreign University Presidents Forum.

- Johnstone,D.B., 2001, “The Economics and Politics of Cost Sharing in Higher Education:Comparative Perspectives,” The International Conference on the Economics of Education, Peking University, Beijing China in May 2001, (=2002b, 李紅桃・沈紅訳「高等教育成本分担中の財政与政治」『比較教育研究』 Vol.1、26-30 頁) .
- Johnstone,D.B., 2002c, “Challenges of Financial Austerity: Imperatives and Limitations of Revenue Diversification in Higher Education,” *The Welsh Journal of Education[Special International Issue]*, Vol.11, No.1, 2002, pp.18-36.
- Johnstone,D.B., 2003, “Cost-Sharing in Higher Education: Tuition, Financial Assistance, and Accessibility,” *Czech Sociological Review*, Vol.39, No.3, pp.351-374.
- Johnstone,D.B., 2005, “Higher Education Accessibility and Financial Viability: the Role of Student Loans,” In Tres, Joaquim and Francisco Lopez Segre, Eds., *Higher Education in the World 2006: The Financing of Universities*(pp.84-101). Barcelona: Global University Network for Innovation(GUNI) published by Palgrave Macmillan, (=2005, 趙燕・孫鳳琴訳「高等教育入学機会与財政可能性：学生貸款的角色」) .
- Johnstone,D.B., 2006, “Cost-Sharing and the Cost Effectiveness of Grant and Loan subsidies to Higher Education,” *Cost-sharing and Accessibility in Higher Education: A Fairer Deal?* Springer Netherlands, pp.51-77.
- Johnstone,D.B., and Maucucci,P.N., 2010, *Financing Higher Education Worldwide-Who pays? Who Should Pay?*, Johns Hopkins University Press.
- Kesterman, Frank., 2006, “Student Borrowing in America,” *Journal of Student Financial Aid*, Vol.36, No.1, pp.34-52.
- Kirkpatrick D. L., 1959, “Techniques for Evaluating Training Programmes,” *Journal of American Society of Training Directors*, Vol.13, No.3, pp.21-26.
- Li, Wenli, 2012, “Achieving Equity and Efficiency in the Student Aid System: An Overview of Chinese Experience,” International Forum on Economics of Education, Beijing Forum, pp.317-331.
- Long,B.T., and Erin K.Riley., 2007, “Financial Aid: A Broken Bridge to College Access? ” *Harvard Educational Review*, Vol.77, No.1, Spring, pp.39-63.
- Long,B.T., 2008, *The effectiveness of financial aid in improving college enrollment : lessons for policy.*, Havard graduate school of education NBER and NCPR.
- Olson,L., and Rosenfeld,R.A., 1984, “Parents and the Process of Gaining Access to Student Financial Aid,” *Journal of Higher Education.*, Vol.55, No.4, pp.455-480.
- Philip G. Altbach., and Toru Umakoshi, 2004, *Asian Universities: Historical Perspectives and Contemporary Challenges*, Johns Hopkins University Press, (=2006, P.G.アルトバック・馬越徹編 北村友人監訳『アジアの高等教育改革』玉川大学出版部) .
- Prashant,L.,*et.al.*, 2012, *Information, College Deccisions and Financial Aid: Evidence from a*

- Cluster-Randomized Controlled Trial in China*, China Institute for Educational Finance Reserch.
- Schultz, Theodore W, 1963, *The Economic Value of Education*. New York: Columbia University Press, (= 1964,清水義弘訳『教育の経済価値』日本経済新聞社) .
- Shen,H., 2008, “The social and political impacts of college student aid: An analysis based on three surveys,” Paper presented at the 2008 Annual Conference for the chinese association of economics of education, Shanghai, P.R.China.
- Shen.H., 2009, “Access to Higher Education by Student Aid in China : results from the national survey of 100,000 students,” *Evaluation & Research in Education*, Vol.22, Issue 2-4, pp.145-166.
- Shi,T.J.,*et.al.*, 2007, “*Taking the nest step: are information and finance holding poor rural students back?*” Northwest Socioeconomic Development Research Center working paper,E4.
- Stampen,J.O., and A.F.Cabrera., 1988, “The Targeting and Packaging of Student Aid and Its Effect on Attrition,” *Economics of Education Review*. Vol.7, No.1, pp.29-46.
- St.John, E.P., Kishstein, R.J., and Noell,J., 1989, “The Effects of Student Financial Aid on Access to Higher Education: An Analysis of Progress with Special Consideration of Minority Enrollment,” *Research in Higher Education*, Vol.30, No.6, pp.563-581.
- Trow, M., 1973, *Problems in the transition from elite to mass higher education*, CarnegieCommission on Higher Education. Berkeler., California: McGraw-Hill, (=1976, 天野郁夫・喜多村和之訳『高学歴社会の大学－エリートからマスへ』東京大学出版会) .
- Vossensteyn,J.J., 2005, *Perceptions of Student Price-responsiveness: A Behavioural Economics Exploration of the Relationships Between Socio-economic Status, Perceptions of Financiaio Incentives and Student Choice*, Universiteit Twente.
- Woodhall,M., 1983, *Student Loans as a Means of Financing Higher Education:Lessons from International Expericence*, World Bank Staff Working Papers Number 599.
- Woodhall.M., 1995, “Student Loans”, In M.Carnoy(ed.), *International Encyclopedia of Economics of Education*, Second Edition. Oxford: Pergamon.
- Woodhall.M., 2004, *Cost-benefit analysis in educational planning*, Fundamentele of educational planning No.80, OECD,Paris.
- Ziderman,A., and Douglas Albrecht, 1995, *Financing University in Developing Countries*. Washington,DC: The Falmer Press.
- Ziderman,A., 2002, “Alternative Objectives of National Student Loans Schemes: Implications for Design, Evaluation and Policy,” *Welsh Journal of Education*, July, pp.23-47.
- Ziderman,A., 2004, *Policy options of student loan schemes: lessons from five Asian case studies*, International Institute for Educational Planning, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation, Paris.