

# 中国は「人口大国」から「人材強国」へ変わるか

## ～教育政策からみた成長の持続性と社会の安定性

調査部 環太平洋戦略研究センター  
主任研究員 三浦 有史

### 要 旨

1. 中国は義務教育の普及および高等教育の大衆化において著しい成果を上げたものの、教育政策の重点が量の拡大に置かれていたため、質が置き去りにされてきた。「人材強国」に向けた基盤が整っているとは言いがたい。また、近年は、義務教育の質および高等教育へのアクセスにおける格差が顕在化しつつあることから、「教育不公平問題」が重視されるようになってきている。
2. 量の拡大が質を伴っていないこと背景には、地方分権化と教育の市場化の進展がある。義務教育は、末端の行政単位に「丸投げ」されたことで、地域毎の貧富の差がそのまま教育の質に反映されるようになった。高等教育は、市場原理の導入によって大衆化されたものの、学生数の増加に応じた教員の拡充が図られなかったため、質が低下することとなった。そもそも中国の教育支出は規模が小さく、量と質を両立させることは不可能であった。また、教育支出拡大のための資金を財政ではなく家計に求めたことで「教育不公平問題」に対する関心を一層高めることとなった。
3. 中国では学歴間の賃金格差の拡大を受けて教育投資へのインセンティブが高まっている。しかし、教育費の家計負担の増加と所得格差の拡大がネックとなり、投資をしたくても出来ない世帯が増えつつある。所得格差が教育格差を生み、それが再び所得格差に転嫁されるという悪循環、つまり、教育を通じた所得階層の固定化が始まっている可能性がある。
4. 普通高校への進学率が地域の1人当たりGDPの多寡によって左右される傾向が強まってきた。教育は義務教育の普及過程では地域間の所得格差に中立的であったが、義務教育の完全普及が目前に迫り、地域毎の就学年数の多寡が後期中等教育以降の教育課程への進学率によって左右されるようになったため、今後は格差を拡大させる方向に作用しかねない。同様のことは所得階層間でも言える。むしろ、この問題は格差拡大のペースが早く、格差が目に見えやすい都市の所得階層間で顕在化しやすい。
5. 教育の階層固定化機能が地域と所得階層の両方で強まっているにもかかわらず、教育投資に対するインセンティブは依然として高い。親からみれば教育により所得が引き上げられたかのようにみえるため、教育投資の収益率は過大評価されている可能性が高い。しかし、低学歴者の供給不足、高学歴者の供給過多という状況が続くことから、教育投資に対するインセンティブは低下する可能性がある。教育政策を通じて実現するものは何か。政府はこの問題を再考する必要がある。
6. 問題は質の改善と格差の是正を取り込んだ教育政策のあり方である。一見すると中国以外の人々には関係の薄いようにみえるこの問題こそが「人材強国」と「和諧社会」の実現性、そして、中長期的な経済成長の持続性を左右するポイントとなる。①財政支出における教育の優先順位を引き上げること、②高等教育重視の予算配分を見直し、初等・中等教育の拡充をはかること、③教員にインセンティブを与えるガバナンス構造を構築することが重要で、これらを意識した政策の転換がはかられなければ、人的資本に立脚した成長モデルへの移行は難しい。

## 目次

### はじめに

#### I. 浮き彫りになった質と格差の問題

1. 進む義務教育の普及と高等教育の大衆化
2. 置き去りにされた教育の質
3. 高まる教育格差への不満

#### II. 深刻化する質と格差の問題

1. 「丸投げ」の義務教育
2. 市場化した高等教育
3. 限られた教育支出

#### III. 教育は和諧社会の実現を促すか

1. 高まる教育投資のインセンティブ
2. 地域による格差の悪循環
3. 格差の世代間継承
4. 「勘違い」が支える教育投資

#### IV. 教育政策再考

1. 優先順位の引き上げ
2. 義務教育重視へ
3. いかに効率を高めるか

### おわりに

### はじめに

中国は高成長を謳歌し、世界経済における存在感を強めつつある。景気過熱に対する懸念は残るものの、中国経済を巡る論点はもはや何パーセントの成長を達成するかではなく、いつまでこの成長が続くかに移っている。

政府も十分にこのことを承知している。第11次5カ年計画（2006～2010年）には成長の持続性を高めるための政策が盛り込まれた。産業構造の高度化、所得格差の是正、省エネルギー型社会の構築、質の高い人材の育成など課題は多岐にわたる。いずれの政策にも強い影響を与えるとともに、それ自体が成長の源泉となるのが人的資本であり、上の5カ年計画では「人口大国」から「人材強国」への脱皮をはかるという目標が示された。

人材は日々その厚みを増している。2007年10月に開催された中国共産党第17回全国代表大会では、1950年代生まれの「第五世代」が党指導部に入った。その多くが有名大学の出身者で、1960年代生まれの「第六世代」には博士号と持つものも多いという。1999年にわずか2万人程度に過ぎなかった海外留学生は2005年には12万人となった。ブレイン・ドレイン（頭脳流出）の問題は依然として深刻であるが、政治および経済の分野で指導的な役割を担うエリートには事欠かない。

しかし、「人材強国」の目指すところは少数のエリートの養成ではなく、14億人に届か

んとする国民1人1人の資質を引き上げ、未熟練労働力の「使い捨て」に終始してきた成長モデルを転換することにある。人的資本の蓄積をはかり、成長の持続性を高めることが出来るか。この問題を検証するのが本稿の目的である。重要なのは教育政策の成果であり、量はもちろん質も問われる。中国では2015～2020年を境に労働人口が減少に転じることから、「人材強国」を単なるスローガンに終わらせる余裕はない。

以下では、まず、中国の学校制度を整理したうえで教育政策の成果を検証し（Ⅰ）、教育の質と格差の問題が発生するに至った背景を探る（Ⅱ）。次に、教育には人的資本の蓄積だけでなく、所得階層の移動を促す機能があることに焦点をあて、教育格差が所得格差とどのような相互作用を持つか、そして、教育投資に対する高いインセンティブが今後も維持されるか否かを検証する（Ⅲ）。最後に、経済成長の持続性と社会の安定性を高める教育政策のあり方を展望する（Ⅳ）。安易な崩壊論や脅威論に流されないためにも、人的資本の質的側面から成長の持続性の如何を検証しておくことの意義は少なくない。

## Ⅰ. 浮き彫りになった質と格差の問題

まず、学校制度を概観した上で、教育課程

別に就学率や進学率がどのように変化したかを整理する。中国の教育政策は義務教育の普及および高等教育の大衆化において著しい成果を上げてきた。それは人的資本の形成を促し、成長の持続性を高めるものであったといえるであろうか。この問題を教育の質と格差の側面から検証する。

### 1. 進む義務教育の普及と高等教育の大衆化

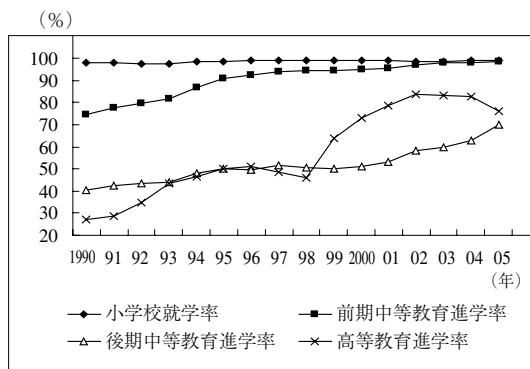
中国の学校制度は日本のそれと似ており（図表1）、教育課程は就学前、初等（小学校）、中等（前期が中学、後期が高校）、高等（大学）の四つに分かれる。初等教育以降の各課程は概ね6-3-3-4で修了することになっている。中等教育以降は上位の教育課程への進学を前提とした普通教育と卒業後の就職を前提とした職業教育に分かれる。義務教育は1986年に制定された義務教育法によって初等および前期中等教育の9年間と定められている。

小学校の就学率（実際の就学児童数／就学すべき年齢にある児童数）は2005年時点で99.2%に達する（図表2）。職業中学を含む前期中等教育への進学率（上位課程の入学者／下位課程の卒業者）は98.4%である。1990年時点で前者が97.8%、後者が74.6%であったことから、前期中等教育への進学率の上昇を受けて、義務教育の完全普及が目前に迫っているといえる。

2005年の後期中等教育への進学率も72.8%



図表2 就学率および進学率



(注) 後期中等教育は中等職業教育を、高等教育はテレビ大学を含む。  
 (資料) 中国統計年鑑2006年より作成

中等教育の普及が少なからず影響している。

高等教育への進学率も上昇している。2005年の普通高校から大学等の高等教育への進学率は76.2%と、普通中学から普通高校への進学率を遥かに上回る。1990年時点の進学率は27.3% (注1) (図表2) であったことから、後期中等教育よりも高等教育の普及が進んだことになる。中国では普通高校への進学が高等教育への進学を前提になされている (普通高校への進学が卒業後の就職を目的になされることは少ない) ためである。このため普通高校は大学進学に備えるための機関としての性格を強めている。

今日の教育制度の基盤となっているのは「義務教育法」(1986年)、「教育法」(1995年)、「高等教育法」(1998年)である。政府は文化大革命(1960年代後半～1970年代前半)後に教育の正常化をはかったものの、制度化は

1980年代半ば以降にずれ込んだ。農村における初等教育が人民公社で行われていたため、教育改革は同公社の解体が完了する1985年まで手が付けられなかった。

上の法律の原点は、共産党の「教育体制改革に関する決定」(1985年)に求められる。同決定は、①地方政府が主体となって9年制義務教育を普及する、②中等教育における職業教育を拡充する、③高等教育における卒業生就業分配制度(学費を政府が手当てする代わりに、就職先は政府の配分に従う制度)を廃止する一方、高等教育機関は募集定員を拡大するとともに経営の自主性を高めることを柱とするもので(沈 [2005])、今日の教育制度の基盤となっている。

1990年代に入ると政府は制度の実現に向けた行動計画の策定に取り掛かった。1993年に「中国教育改革と発展概要」、そして、1998年に「21世紀に向かう教育振興行動計画」を発表し、①義務教育の普及、②成人の識字率の向上、③高等教育の拡大に取り組んだ。財政支出と私費負担を合わせた教育支出(注2)(以下、教育支出は特にことわりのない限り財政支出と私費負担をあわせたものをいう)は両年を境に増加に向かい(図表3)、義務教育の普及および高等教育の大衆化が短期間のうちに進められた。

中国の教育政策の成果は国際的にどのように位置づけられるであろうか。図表4はその達成度を、成人識字率、公教育年数、初等

から高等までの就学率、初等課程修了率の6点で評価したものである。中国は1人当たり国民所得（Gross National Income; GNI）で低

位中所得国グループに属するため、図表4は同グループの平均を100として表示した。また、その他の比較対象として、同じ所得グループに属すインドネシア、そして、低所得国グループに属すインドを例示した。

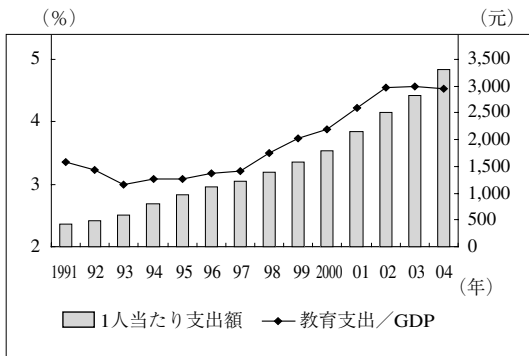
中国は、高等教育の就学率と初等課程修了率の2点でやや遅れが見られるものの、その達成度おおむね低位中所得国グループの平均に近く、「所得水準並み」と評価出来る。国別にみても、インドはもちろんインドネシアを上回る水準にあり、「人材強国」とはいえないまでも、それに向けた基盤を整えつつあるようにみえる。

## 2. 置き去りにされた教育の質

「人材強国」への脱皮を図るには、質量ともに先進国に比肩する水準の人的資本を確保する必要がある。政府は農村における義務教育の無料化や高等教育の定員拡大を推進しており、前述の「所得水準並み」という評価は早晩「所得水準以上」に上昇することが見込まれる。第11次5カ年計画において財政支出だけでGDPの4%の規模を確保するという目標を明記したことは、「人材強国」を急ぐ政府の決意の表れとみることが出来る。

では、質はどうであろうか。就学率や進学率の上昇はいわば量的なものであり、質を伴っていなければその成果は大きく減殺される（注3）。ところが、質の計測は非常に難しい。先進国の場合、OECDなどが実

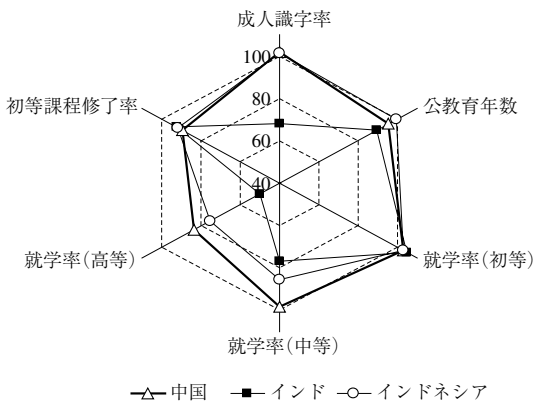
図表3 GDP比でみた教育支出と1人当たり支出額



(注) 就学者は、大学、普通高校、普通中学、中等職業学校、特殊教育の在校生を合算して求めた（成人教育、就学前教育を除く）。

(資料) 中国統計年鑑2006より作成

図表4 達成度の比較



(注) 中国と低位中所得国は2004年値、インド、インドネシア、低所得国は2005年値。中国の初等課程修了率は、中国統計年鑑2006年より作成。低所得国は2004年の1人当たり国民所得が825ドル以下の国、低位中所得国は同826～3,565ドルの国。

(資料) 世界銀行Edustats Webより作成

施する同一内容の学習到達度調査（Program for International Student Assessment; PISA）によって学力の国際比較が可能であり、それが教育あるいは人的資本の質を測るベースとなっている。中国はこうした国際的なプログラムに参加していないため、ここでは世界経済フォーラム（World Economic Forum; WEF）が作成している国際競争力指標（Global Competitiveness Index; GCI）のなかの教育関係の指数を手掛かりに、中国の教育の質について検証する。

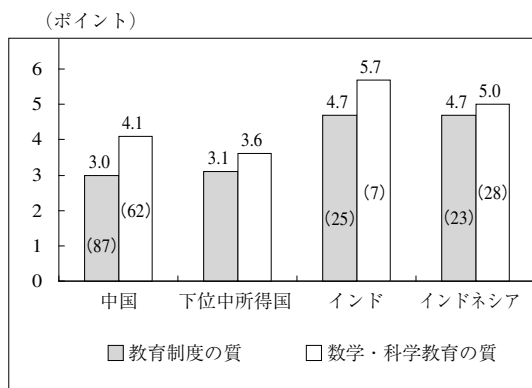
WEFのGCIのなかには人的資本の成熟度を測るために、教育の質と量に関するいくつかの指標が設けられている。図表5はそのなかから質に係わるものを抜き出したものである。「教育制度の質」は「教育制度が経済のニーズにどの程度合致しているか」、そして、「数学・科学教育の質」は「数学・科学教育が世

界的にみてどのレベルにあるか」をそれぞれ1～7までの7段階で評価したもので、点数が高いほど評価が高い。中国の「教育制度の質」（スコア3.0）は下位中所得国の平均（3.1）と近似しており、「数学・科学教育の質」（4.1）については同平均（3.6）をやや上回ることから、ここでも「所得水準並み」という評価が可能である。

しかし、質における評価が量における評価と同様に「所得水準以上」へと上昇するかどうかは定かではない。少なくとも、1995年時点の評価と比較すると、「教育制度の質」には目立った改善が見られず、「数学・科学教育の質」ではむしろ後退している感がある。2006年と1995年のGCIでは設問の内容と評価方法が微妙に異なるため（注4）、厳密な意味での比較は難しいものの、1995年の中国の「教育制度」は49カ国中45位とインドネシア（42位）、インド（34位）を下回るなか、「科学と教育」は17位とインドネシア（26位）、インド（19位）を上回っていたことから判断すれば、質の面で中国が「人材強国」に向かっているとは言いがたい。

質に対する評価が低迷していることは、アジアにおいては極めて特異な事例といえる。量的な達成度で劣るインドネシアは、質では中国をはるかに上回る水準にある。また、所得水準で中国に劣るインドも質の高さが際立っている。両国のスコアは高所得国（2005年の1人当たり国民所得が10,726ドル以上）

図表5 教育の質



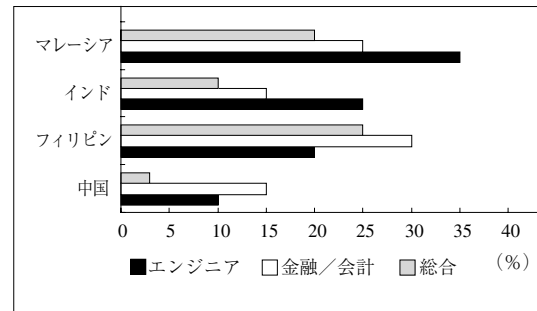
(注) 下位中所得国は1人当たり国民所得が876～3,465ドルのグループ。括弧は評価対象国125カ国における順位。  
(資料) World Economic Forum (2006) より作成

の平均（「教育制度の質」が4.7、「数学・科学教育の質」が5.0）あるいはそれを上回る水準にある。1995年の評価は中国とほぼ同様の水準にあったことから、両国では質を重視した人的資本の強化が図られてきたといえる。

「所得水準以上」の質を実現している国は東アジアに多い。図表5には含まれていないものの、マレーシアは、「教育制度の質」で5.2、「数学・科学教育の質」で5.5と同国が属す上位中所得国グループ（1人当たり国民所得が3,466～10,725ドル）の平均（3.6と4.1）を大きく上回る。タイも同様に4.1、4.5と下位中所得国グループの平均を上回っている。中国は、「教育制度の質」ではカンボジア（3.1）、「数学・科学教育の質」ではベトナム（4.0）に近い。比較対象をアジアに限定すると中国の教育の質は「所得水準以下」ということになる。

GCIは各国のビジネスリーダーの評価をまとめたもので客観性に欠けるという指摘がある。しかし、人的資本の不足が中国の経済発展を阻害する要因になるとする見方は広く共有されるようになってきている。例えば、上海の米国商工会議所が会員企業へのアンケート調査に基づいて2005年の経営環境についてまとめた報告書（Amecham Shanghai [2005]）では、経営上の問題として「マネジメントレベルの人材不足」が「法律の整合性の欠如」など制度的な問題を上回って1位にランクされた。この問題はその後調査でも常に上位にランクされており、直近の報告書では「社

図表6 採用条件適合者／求職者



(注) 求職者は正式な学位を持った人に限る。  
(資料) Farrell and Grant (2005) より作成

会および経済の発展を脅かしかねない要素」(Amecham Shanghai [2007]) と表現されるまでになった(注5)。

また、マッキンゼーが行った多国籍企業の人事担当者に対する調査(Farrell and Grant [2005])では、エンジニアや会計などの専門的な知識を必要とする職種で募集を行った場合、中国では候補者を正式な学位をもった人に絞り込んでも採用に値する人はその1割に満たないとされる(図表6)。例えば、中国では大卒のエンジニアが160万人と世界最大であるが、多国籍企業で採用出来るレベルのエンジニアはわずか16万人にすぎない。

### 3. 高まる教育格差への不満

教育の質を問題視する声は国内にも少なくない。受験を主眼とした初等・中等教育、そして、理論偏重の高等教育に警鐘を鳴らす専門家は多い。しかし、カリキュラムを見直



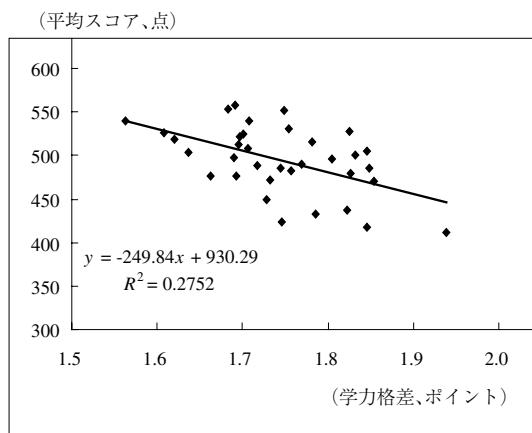
すだけで教育の質が改善するとは到底思えない。近年、人的資本の蓄積に悪影響を与える問題として重視されているのが教育格差である。図表7に見るようにPISAのデータでは、国内の学力格差が大きいほど全体の点数が低いという傾向がある (di Gropello (eds.) [2006])。所得格差がそのままテストのスコアに反映されるため、人的資本の強化においては、機会の均等化だけでなく質の平準化が重要であることを示すものといえる。

中国では義務教育の完全普及が視野に入ったことから、就学機会における格差はほぼ解消されている。このため格差を巡る議論の焦点は就学率から修了率 (注6) へと移行している。開発途上国では貧困層の子供を学校にとどませ、無事卒業させることは入学させ

る以上に難しい。このため修了率は教育政策の成果をより正確に評価する指標になる。修了率に着目した既存研究は (Dewen [2005]、Lee [2006])、都市農村あるいは地域間の修了率格差が拡大しており、将来の人的資本の形成に深刻な影響が及ぶことを指摘している。

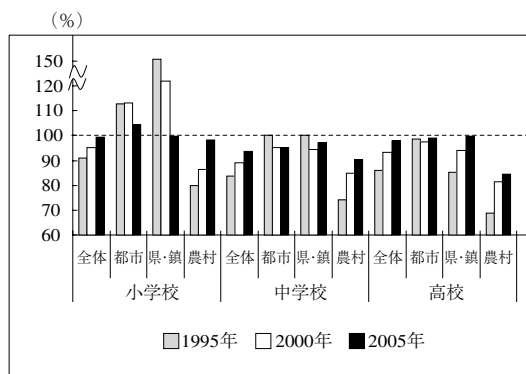
はたして修了率格差は拡大しているのだろうか。図表8は課程別の修了率の推移を都市農村間でみたものである。小学校における修了率格差はほとんど解消されているが (都市や県・鎮の修了率が100%を上回るのは農村からの人口移動によるものと思われるが、詳細は不明である)、中学校では未だかなりの格差がある。ただし、いずれの課程も農村における修了率の上昇を受け、全体としては改善に向かっている。図表9は同様の変化を

図表7 学力格差とPISAの平均点



(注) 学力格差 = 第90百分位の平均スコア / 第10百分位の平均スコア。数値が大きいほど学力格差が大きいことを示す。  
(資料) OECD (2004) より作成

図表8 課程別および都市農村別にみた修了率



(注) 修了率が100を超えるのは、農村からの人口移動によるものと推測される。  
(資料) 中国統計年鑑各年版

地域別にみたものであるが、前図と同様の傾向がうかがえる。過去10年の推移をみれば、修了率が上昇する一方で、格差が縮小に向かっていることは明らかで、修了率をベースに格差論を展開することには無理があるように思われる。

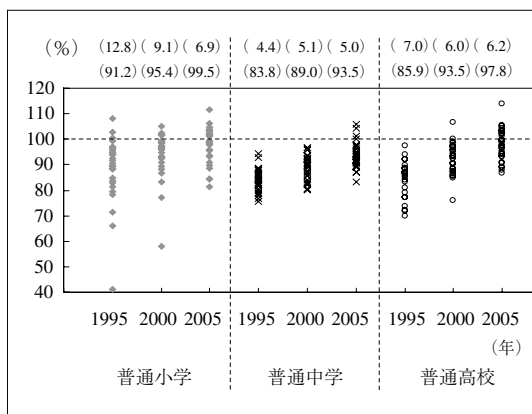
では、教育格差を指摘する人々は問題の一部に焦点をあてて一方的な主張をしているに過ぎないのであろうか。『中国社会青書2007』は彼らの指摘が決して杞憂でないことを示している。青書によれば、党・政府の幹部は2006年に解決すべき問題として「教育不公平問題」を「社会治安」、「所得格差」、「医療」、「汚職」、「失業」、「社会風紀」に次ぐ7番目に位置づけている。また、この問題に対する取組みが不十分であると認識していることも示されている。「教育不公平問題」に対する評価

のうち「あまり進んでいない」、「まったく進んでいない」という否定的な回答が87.5%に達し、「医療厚生事業改革」(同92.8%)、「所得分配の調整」(91.9%)、「失業問題」(91.0%)に次いで高い。

義務教育の完全普及が目前となり、修了率格差も縮小に向かっているにもかかわらず、なぜ「教育不公平問題」が浮上するのであろうか。理由の一つとして格差の焦点が機会から質に移行していることがあげられる。農民工子弟の教育問題はその典型例である。都市の「重点校」とされる進学校に多くの予算が充てられる一方、出稼ぎ労働者の子供が通う「民工師弟学校」は政府の認可のない私塾のような存在であるため、家賃さえ払えずに閉鎖に追い込まれるところが少なくない(秦[2007])。前者と後者では授業の質が異なり、当然、生徒の学力にも大きな差が生じることとなる。

生徒の学力に影響を与える要素は教員／生徒比率や教員の教育水準など多岐に亘るが(Hanushek [1995])、中国においては学校を支える財政基盤の違いが大きい。中西部の農村では、教員の給与が低いうえ、遅配が恒常化しているため、そもそも教員のなり手がいないとされ、都市と同質の教育を期待出来る環境にない。教育の質は、学校の財政基盤→教員に支払い可能な給与水準→教員の教育水準やインセンティブ→授業の質→生徒の学力という連鎖によって決まっている可能性が

図表9 課程別および地域別にみた修了率



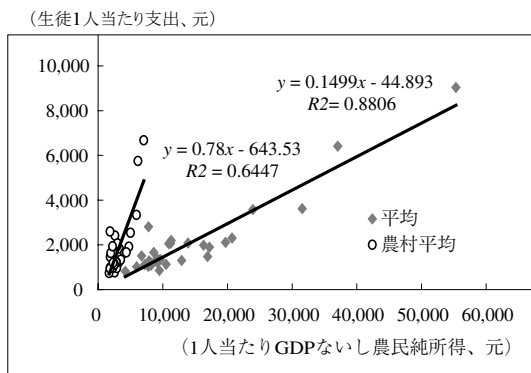
(注) 括弧の上段は標準偏差、下段は全国平均。  
(資料) 中国統計年鑑各年版より作成

高い。

例えば、世銀が内陸の貧困省の一つである甘肅省の農村を対象に行った調査（Hannum and Kong [2007]）では、教員の資格を有する「公弁教師」の給与が935元（月当たり）であるのに対し、地方政府が教員不足を補うために採用した資格を持たない「民弁教師」のそれはわずか188元（同）で、「公弁教師」のクラスはそうでないクラスに比べ数学の点数が高いことが示されている（注7）。

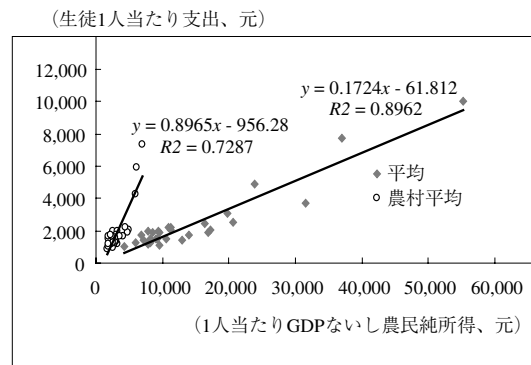
生徒1人当たりの教育支出は教育の質を左右する指標になりうる。図表10と図表11は、小学校と中学校の生徒1人当たりの教育支出（注8）と1人当たりGDP、そして、農村における同支出と農村純所得を省別にプロットしたものである。両図表からは、教育支出と1人当たりGDPあるいは農民純所得との間に正の相関があること、また、回帰線の傾きか

図表10 省別にみた小学校の教育支出（2004年）



(資料) 中国教育経費統計年鑑2005年および中国統計年鑑2005年より作成

図表11 省別にみた中学校の教育支出（2004年）



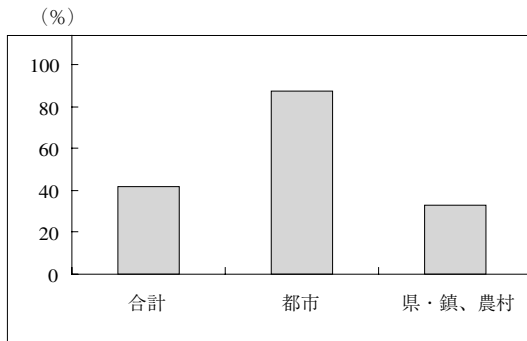
(注) データの欠落しているチベットは除く。  
(資料) 中国教育経費統計年鑑2005年および中国統計年鑑2005年より作成

ら農村における支出格差が大きいことがわかる。2004年時点の省平均でみた1人当たり教育支出の格差は小学校で11倍、中学校で10倍と1人当たりGDPの格差の13倍より小さい。一方、農村における支出格差は9倍と8倍で1人当たり農民純所得格差の4倍を遥かに上回る。

「教育不公平問題」が浮上したもう一つの理由は、義務教育以降、とりわけ高等教育への進学率の格差が鮮明になってきたことである。図表12にみるように、県・鎮および農村における普通高校への進学率は都市にくらべて極端に低い。後述するように、農村の所得水準では高校の学費を負担することが難しいためである。高等教育への進学は、当然のことながら普通高校を経由するため、高等教育の大衆化は都市住民に偏ったものといえる。

平等であるはずの義務教育における質の格

図表12 普通高校進学率格差（2005年）



(注) 進学率は、2005年の普通高校就学者／同年の普通中学卒業生で求めた。農村では後期中等教育において職業教育への進学が選択されるケースが多く、図表12は農村の後期中等教育への進学率を表すものではない。中等職業教育への入学者を加味すれば、農村の後期中等教育への進学率は5割前後に上昇するものと思われる。

(資料) 中国統計年鑑2006年より作成

差、あるいは、高等教育への進学率の格差は以前から存在したはずである。しかし、高等教育を受ける人が限られていた時代には、それらは問題にならなかった。現在の状況は全く異なる。高等教育の門戸は広く開放されており、学歴によってフォーマルな労働市場への参入の可否、あるいは参入後の待遇や所得が大きく左右される。国民の関心が「義務教育普及後」の問題に向かうのは当然のことといえ、党および政府も「教育不公平問題」に配慮せざるを得ない。

(注1) 中国統計年鑑2006年版より引用した。同年鑑では高等教育には大学だけではなく、テレビ大学なども含まれるとされるが、1990年時点ではその数は限られており、2005年時点との比較に支障をきたすものではないと考えられる。

(注2) 図表3の数値は、中国統計年鑑および中国教育経費年鑑の区分に従えば支出ではなく収入に該当する。しかも、中国教育経費年鑑に記載された2004年の教育

支出は6,669億元で、収入の7,243億元とは574億元の乖離がある。しかし、①支出の時系列データの入手が困難なこと、②支出が収入より少ないことの原因が明確でないこと（支出は給与、社会保障、建設費、役員費などから構成されるが、内外の金融機関からの借入れに対する返済や内部留保が計上されていない）、③支出主体の属性（財政か私的負担か）で支出を分類するOECD統計と平仄を合わせるには収入のデータを使う方が望ましいことから、収入を支出に読み替えている。

(注3) 人的資本を労働者の就学年数や義務教育の普及率などの量ではかると、経済成長に対する人的資本の貢献度は統計的に有意な説得力を持たないことが多い。このことは、教育政策が人的資本の強化に、そして、人的資本の強化が経済発展にどの程度貢献したのかについての議論が定まらない原因の一つとなっている。近年では、就学年数を教育の質を表す学力テストの結果に替えて人的資本の経済発展への貢献度を求める方が人的資本の説明力が高まるという指摘がなされるようになっている（Hanushek and Wößmann [2007a]）。

(注4) 1995年のGCIは、「教育制度」は「教育制度が競争経済のニーズに合致しているか」、そして、「科学と教育」は「義務教育で科学は適切に教えられているか」を6段階で評価したもの。

(注5) ただし、日系企業の場合、この問題は米系企業ほど深刻に受け取られていない。質問の立て方、人材の現地化に対する方針、製造業かサービス業かなどの進出の業態が異なるので単純な比較は出来ないが、国際協力銀行の調査（JIBC [2006]）では、制度的な問題が上位に入り、マネジメントレベルの人材不足を問題視している企業は全体の24.5%と第9位にとどまっている。ただし、高等教育の就学率で中国を下回るインド（14.6%）よりもこのことを問題視している企業の割合が多いことは、教育の質に問題があることを示唆していると言えるかもしれない。

(注6) 修了率は教育課程を決められた年数で修了出来た人の割合で、例えば、小学校の2005年の修了率は2005年の卒業生数を1999年の入学者で除して求められる。ドロップアウト率は修了出来なかった人の割合である。

(注7) 先進国を対象にしたクロスカントリーの実証分析では教育支出格差は必ずしも学力格差を説明しないとされる（Hanushek and Wößmann [2007a]）。しかし、一国内では教科書や授業時間の均質性が高いことから、統計的に有意な相関が発生したものと考えられる。

(注8) 教育支出は教員やスタッフの給与と校舎の修繕・建設費用などから構成されるが、概ねその7割が教員の給与に充てられている。

## II. 深刻化する質と格差の問題

教育の量の拡大が質を伴っていない、あるいは、質に著しい格差が生じるのが好ましくないことは誰の目から見ても明らかである。党・政府も問題の重要性を認識している。2007年8月、胡錦濤総書記は、全国優秀教師との座談会で「教育の公平を促すことを国の基本的な教育政策とし、(中略)教育の質の向上に力を入れる」(注9)とした。質の改善と格差の是正が「教育不公平問題」の核心である。以下では、まず、質と格差の問題が発生した制度的な背景を探る。教育支出の点からもこの問題を検証し、この問題がどのような方向に向かうのかを展望する。

### 1. 「丸投げ」の義務教育

義務教育における地域あるいは都市農村間の著しい支出格差は、地方分権化に伴う財政制度によってもたらされたものである。中国では均衡のとれた経済発展を実現するために、中央政府が統一的に予算を管理し、豊かな地域から吸い上げた資金を貧しい地域へ投入してきた。しかし、この制度のもとでは豊かな地域に歳入を増やそうというインセンティブが働かない。中央政府は地方政府の取り分を増やすことで沿海部の改革・開放政策の加速と歳入全体の増加を図ろうとした。「財政請負制」と呼ばれるこの制度は1980年代に

普及し、財源移転に伴い公共サービスの多くは地方政府が担うこととなった。

教育にかかわる財政支出もこの流れのなかにあり、地域あるいは都市農村間で著しい格差を生むこととなった。1985年の党の「教育体制改革に関する決定」およびその後の一連の法律では、義務教育は国务院の指導の下、地方政府が運営管理と財政支出に責任を持つと規定された。しかし、省、市、県、郷のどのレベルが財政支出を負担するかが明確にされなかったため、それらは慣行に従い末端の行政主体に移された(注10)。都市では運営管理を区、財政支出を市が負担するシステムが、農村では高校は県、小中学校は郷政府が管理と予算の両方に責任を持つシステムが出来上がった。

また、義務教育でありながら、経費調達の多元化を通じて財源の確保を図るように促したことも1985年の「決定」以降の制度にみられる大きな特徴である。義務教育法では「学費」の免除が明記されているが、政府は「教育費付加」と称する税金(注11)を企業に課して費用を捻出することや「雑費」と称して就学者を抱える世帯から学費を徴収することを認めた。しかし、貧しい農村ではそもそも徴収の対象となる企業や世帯が少ないため、農村の貧しさがそのまま教育支出の額に反映されるようになった。

国务院発展研究センターが湖北省襄陽県を対象に行った調査では、1990～2000年の教

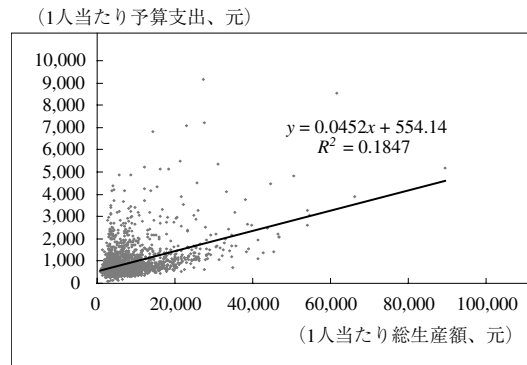
育支出に占める財政支出の割合は40.7%であり、その8割強に相当する34.4%は郷政府が負担し、県政府、中央・省政府の負担はそれぞれ6.2%と0.1%にすぎなかったとされる(沈[2005])。こうして貧しい農村では教員への給与の支払が出来なくなるなどの問題が多発し、教育の質が著しく低下することとなった。

この問題は都市農村あるいは地域間の所得格差の拡大に伴い深刻化し、政府は2001年に「基礎教育の改革と発展に関する決定」を公布し、農村における義務教育に係わる財政支出の主な負担者を郷から県へ引き上げることで問題の解決を図ろうとした。例えば、2003年の河南省における中央政府を除いた財政による教育支出の67%が県によるものであり、省、市、郷はそれぞれ15%、12%、6%であったとされる(Hong and Xiaolin [2006])。これが全国的な傾向なのか否かは不明であるが、前述の湖北省のケースと比較する限り、財政支出主体の行政レベルを上げることで、財政支出の均等化という目的は達成されたかのように見える。

しかし、県レベルの財政支出にも大きな格差がある。OECDは県ベースの1人当たり財政支出の格差は省ベースのそれよりも大きいとしている(OECD [2005])。実際、2004年の県ベースの1人当たり財政支出をみるとばらつきが大きい(図表13)。予算外収入の影響が大きいため、支出の多寡と1人当たりGDPに明確な相関があるわけではないが、1

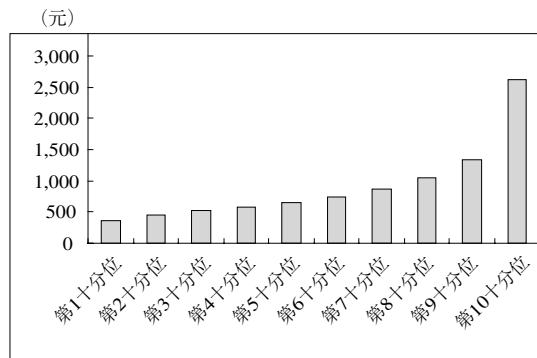
人当たり財政支出を基準に10のグループに分けると、第1十分位の平均支出が354元であるのに対し、第10十分位のそれは2,621元と両者の間には7.4倍の格差がある(図表14)。

図表13 県ベースで見た予算支出の散らばり(2004年)



(注) 資料からデータが有効な2004の県のデータをプロットしたもの。  
(資料) All China Database

図表14 県ベースで見た1人当たり財政支出(2004年)



(注) 十分位への分類は県の1人当たり財政支出によって行った。図の支出額は各十分位に属する県の財政支出の合計額を人口の合計額で除して求めた加重平均値である。  
(資料) All China Databaseより作成

また、2001年の「決定」は県を超えた1人当たり財政支出の均等化を図ることを目的としていないことから、都市農村および沿海内陸間の格差は残されたままである。地域の財政力によって享受出来る公共サービスが異なるという現象は、教育だけでなく医療や社会保障など生活に直結する行政サービス全般に見られるもので(OECD〔2005〕)、教育の質における格差の問題は、「丸投げ」に等しい地方分権制度と公共サービスのあり方を問うものといえる(三浦〔2005〕)。

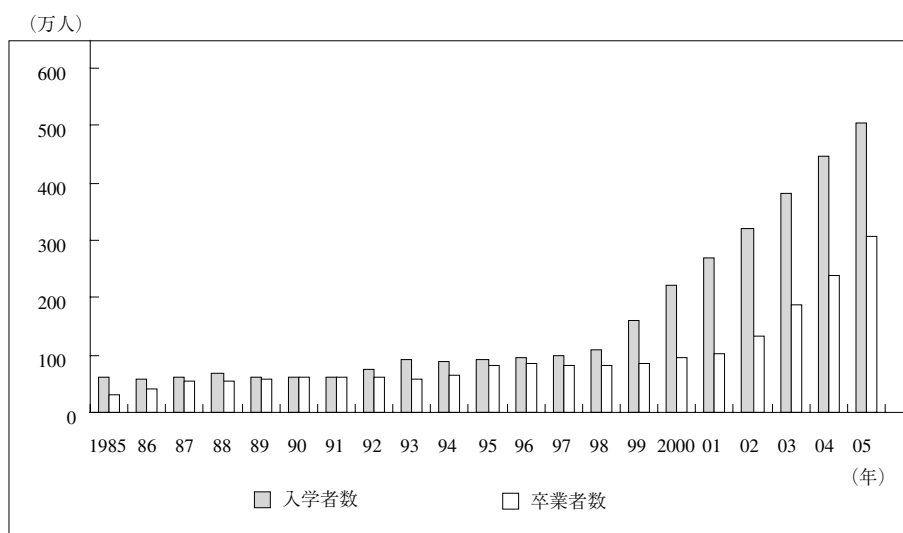
## 2. 市場化した高等教育

量の拡大が質を伴っていないという問題は高等教育においても顕在化している。この

背景には高等教育への市場原理の導入がある。市場経済化に伴い高等教育機関の運営理念が大きく変化した。卒業生就業分配制度の廃止に伴い、大学は政府にエリートを提供する役割を終えた。これにより補助金が減少し、大学は自らの努力で財源を確保することを求められるようになり、学費の徴収を始めると同時に「校弁企業」と呼ばれる学校が経営に携わる企業を設立するようになった。高等教育の大衆化はこの市場化によって可能となり、1990年代後半から急ピッチで進んだ(図表15)(注12)。

市場化は高等教育機関の資金力を高めるとともに企業の技術を取り込む契機となり、一部の大学は世界的にみても見劣りしない存在

図表15 高等教育入学数および卒業生数



(資料) 中国統計年鑑2006年より作成

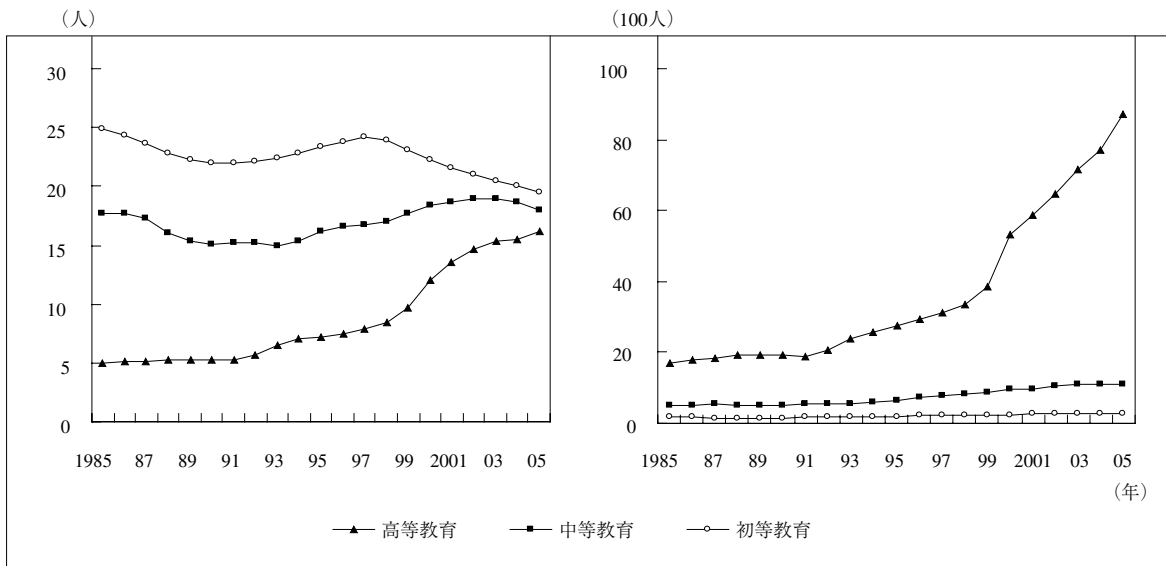
となった。英誌 *The Times* による2007年の世界大学ランキングでは、上位200校のなかに中国から北京大学（36位）、精華大学（40位）など6校が入っている（注13）。人口規模や発展段階の問題もあり、単純な比較は出来ないが、日本の11校、韓国の2校と比べて見劣りするものではない。

しかし、こうした好循環が全ての大学で起きているわけではない。多くの大学は募集定員の拡大によって財源の確保を図ったものの、教員や設備を拡充する余裕はなかった。この結果、1校当たりの学生数と専任教員1人が抱える学生数が急激に増加した（図表16）。いずれも初等および中等教育では

見られない現象である。学生数の増加によって、教員にもはや一人一人を指導する余裕はなく、実験や実習が必要とされる授業でも理論中心とならざるを得ない。教育の質が低下するのは当然のことであった。

この問題を象徴するのが独立学院である。独立学院とは、大学が自らあるいは企業や地方政府から資金や土地の提供を受けて国公立大学の内部に設立する国有・民間大学ともいえるもので、その名の通り国公立大学とは別の独立した法人格を有する。1990年代の中頃から都市部を中心に設立されるようになり、2005年時点で295校、107万人の在校生がおり、高等教育機関に在籍する学生の6.9%が独立

図表16 生徒／専任教員比率（左）と生徒／学校比率（右）



(資料) 中国教育統計年鑑2006年



学院に属している計算になる。

独立学院は国公立大学の定員枠から漏れた高校生の受け皿として急速に普及してきた。学費が高いにもかかわらず学生を集めることが出来た背景には、本来、国公立大学とは別の法人でありながら、卒業証書には設立の母体となった国公立大学の名前が記載されるとして、学生の募集を行ったことがある。独立学院は、財政支出を伴わずに高等教育の大衆化を図れることから、教育省もこれを黙認した。

しかし、2003年以降、教育省は卒業証書に母体となる国公立大学の名前を記載しないよう指導を強化した。高い学費と引き換えに就職に有利な「国公立大学」並みの学歴を得る(注14)ことを前提に入学した学生にとっては、まさに「約束が違う」話であり、いくつかの独立学院で暴動が発生した(藤森〔2007〕)。直近では、2007年7月、福建省の泉州仰恩大

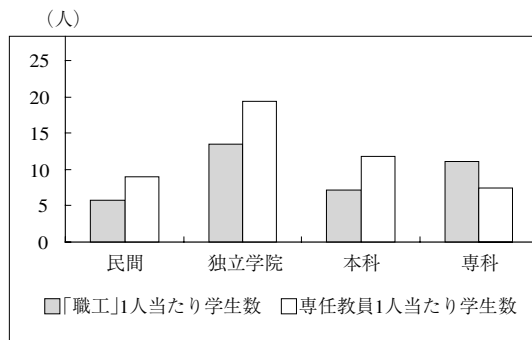
学で学生数百人が暴動を起したと報道されている(注15)。

学生の不満は卒業証書の問題にとどまらず、授業の質にも向けられている。独立学院では、「職工」と呼ばれる教職員1人当たりの学生数および専任教員1人当たりの学生数がその他の大学に比べ際立って多い(図表17)。独立学院は高等教育の大衆化が質の劣化を随伴したことを示す典型といえよう。

### 3. 限られた教育支出

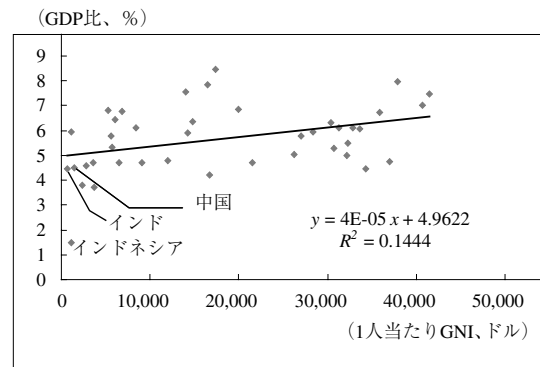
質の問題が顕在化することは教育支出の規模の点からも不可避であったといえる。図表18はGDP比でみた教育支出の規模を国際比較したものである。発展段階と教育支出の規模の間に明確な相関が見て取れるわけではない

図表17 「職工」および専任教員1人当たり学生数(2005年)



(注)「職工」は教員と職員の双方を含む。  
(資料) 中国教育統計年鑑2005年より作成

図表18 教育支出比較



(注) 各国のデータは2002~2004年のもの。中国は2004年値。  
(資料) 中国統計年鑑2006年および世界銀行Edustats Web (<http://www1.worldbank.org/education/edstats/index.html>)より作成

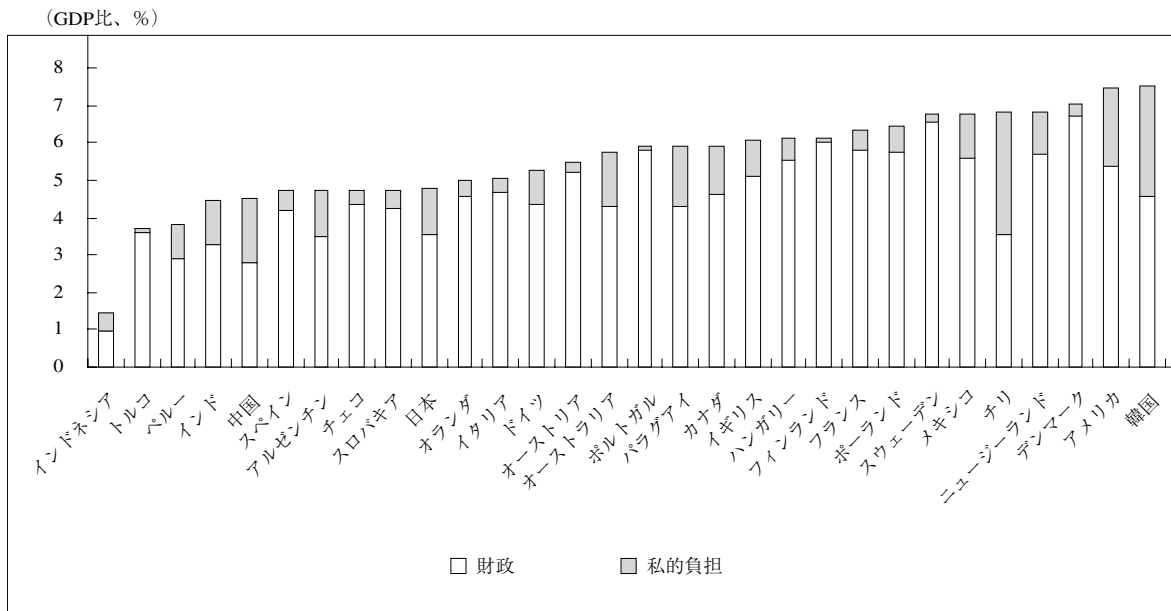
ものの、中国は4.5%とインドと同水準にとどまっており、教育に高い優先順位が与えられているとはいえない。むしろ、1998年以降、教育支出の増加をはかったにもかかわらず（前出の図表3参照）、未だこの水準にとどまっているということは、いかに教育が軽視されていたかを物語るものといえる。

中国に限らず、少ない予算で機会の均等化と質の確保という二つの目標を達成することは困難である。85カ国を対象にしたクロスカントリーデータに基づく実証研究（Thomas, Wang and Fan [2000]）では、就学年数の上昇はある時期まで機会の不平等を伴い、さら

なる就学年数の上昇によりそれは解消に向かうとされている。所得水準と所得分配の関係を論じたグズネッツの逆U字曲線が教育にも当てはまるという主張で、多くの国で限られた予算が質の確保に向けられ、機会の均等化が犠牲にされてきたといえる。もっぱら量の拡大に重点を置いてきた中国で質の劣化が始まったのは無理もないことであった。

一方、教育支出の構成に着目するとなぜ格差の問題がクローズアップされるようになったかが理解しやすい。そこには学費の急騰という家計を取り巻く環境の変化がある。図表19は教育支出を財政負担と私的負担に分けて比

図19 教育支出の比較

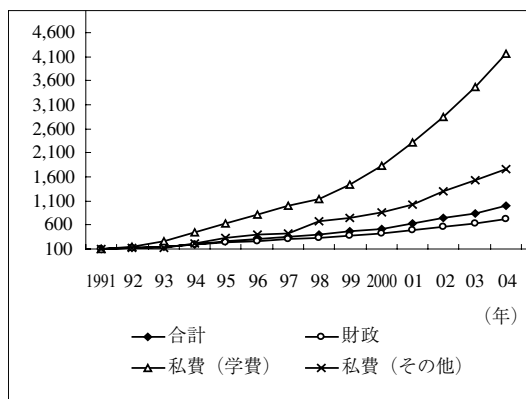


較したものである。支出全体に占める私的負担の割合を求めると、中国は37.8%と、チリ(47.8%)、韓国(39.1%)についで高い。ただし、この私的負担には学校を経営する個人・社会団体の出資や寄付など私的部門(Private Sector)からの支出の全てが含まれる。中国の場合、私的負担に占める学費の割合は半分に過ぎず、そのほとんどが学費となっている。その他の国に比べ、家計の負担が際立って重いとはいえない。

問題は学費の急激な上昇に伴う負担感の高まりにある。教育収入は1991～2004年の間で9.9倍に増えたが、その財源別の内訳を見ると、財政が7.2倍の増加であるのに対し、「雑費」と称して初等教育段階から徴収される学費は41.6倍の増加となっている(図表20)。学費の上昇は所得の伸びを遥かに上回り、その一方で所得格差が著しく拡大したことから、低所得階層における教育費の負担感の高まりは想像を絶するものがある。「教育不公平問題」に国民の関心が向かうのは当然である。

「教育不公平問題」を解決するには、「丸投げ」の地方分権や自主財源確保を前提とした教育機関の運営にかかわる制度を根本から見直すことが不可欠である。第11次5カ年計画および同計画を具体化した「国家教育事業発展要綱」(2007年)(注16)では、財政による教育支出をGDP比4%に引き上げ、中央および省政府から財政状況の厳しい県への補助金

図表20 教育収入の財源別内訳(1991年=100)

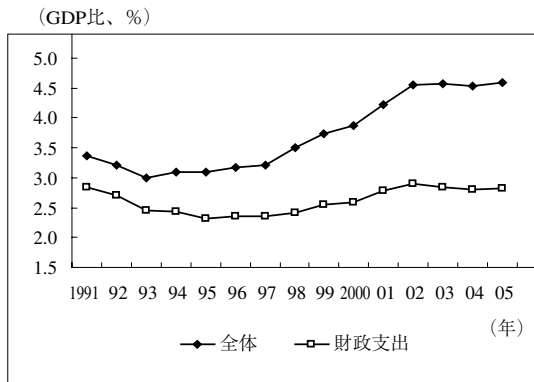


(注) その他は、団体・個人の出資、党の関係組織の寄付などの合計。  
(資料) 中国統計年鑑2006年より作成

の増額、そして、教育機関の費用徴収の規範化が明記された。それらが制度の見直しを視野に入れたものか否かは定かではないが、財政支出が4%に引き上げられれば「教育不公平問題」は緩和に向かう可能性がある。

しかし、近年の財政支出の推移を見ると、そうした楽観的な見方は現実を反映したものではないことがわかる。図表21は教育支出全体とそのうちの財政支出がGDPに占める割合を見たものである。財政支出の割合は、2002年の2.9%をピークに低下し、2005年時点でも2.8%に過ぎない。GDP比4%という目標は、2006年に採択された第11次5カ年計画中のものであり、今後上昇に向かう可能性がないわけではない。とはいえ、この目標は実は1998年の「21世紀に向けた教育振興行動計画」

図表21 教育支出の内訳



(資料) 中国統計年鑑2006年および2005年全国教育経費執行状況統計広告より作成

は1,000校程度しかなかった高等教育機関は2001年から毎年200校のペースで増加しているが、学生数の増加に対応したものではないため、1校当たりの学生数を引き下げる効果はない。

(注13) 評価が前述図表6と合致しないのは、評価において企業よりも学者の意見が重視されていること、また、有名大学の学生が海外留学から帰国しないことなどの理由が考えられる。

(注14) 例えば、OECD (2005) では短期大学よりも4年制大学の卒業生の方が、また、地方政府よりも教育省が管轄する大学の卒業生の方が就職率が高いとされている。

(注15) 大紀元Web (<http://jp.epochtimes.com/jp/2007/07/html/d81015.html>) 参照。

(注16) 教育部Web (<http://www.moe.gov.cn/edoas/website18/info28667.htm>) 参照。

に記されていたもので、決して目新しいものではない。しかも、同行動計画が「2010年まで」と期限を明記したのに対し、5カ年計画は「段階的に」と達成の期限を曖昧にしている。質と格差の問題が改善に向かう道筋はなかなか見えてこない。

(注9) 人民日報日本語版2007年8月31日「胡錦涛国家主席、教育の発展を優先と強調」([http://j.peopledaily.com.cn/2007/08/31/jp20070831\\_76144.html](http://j.peopledaily.com.cn/2007/08/31/jp20070831_76144.html))

(注10) 初等および中等教育は、都市の場合は地方政府、農村の場合は人民公社によって運営されてきた。都市部では運営に必要な経費が財政で賄われ、教員も「公弁教師」の資格を有する公務員であったのに対し、農村では人民公社がほとんどの経費を賄うことになっていたため、「公弁教師」は少数派で、多くの教員は人民公社から給与を貰う「民弁教師」であった(沈〔2005〕)。

(注11) 教育費用を確保するために付加価値税、消費税、営業税の三税の税額に一定比率を掛けて追加徴収されるもの。農村では2004年に廃止された。

(注12) 教育法は「民力」と称される私立学校の設立を認めている。しかし、教育課程別に在校生と学校数に占める私立の割合をみると、2005年時点で、幼稚園が30.6%、55.3%、普通小学が3.5%、1.7%、普通中学が0.6%、7.4%、普通高校が9.4%、19.7%、大学が6.7%、14.0%である。私立は隙間市場の就学前教育において一定の役割を果たしているにすぎない。2000年まで

### Ⅲ. 教育は和諧社会の実現を促すか

人的資本の蓄積をはかることが教育政策の本来の目的である。「人材強国」の目的が短い時間でより高い教育水準の人をより多く生み出すことにあるとすれば、教育政策の重点を沿海や都市に置いた方が効率的である。しかし、世帯を単位としてみれば、教育は上方への階層移動を指向した投資行動(注17)であり、教育政策はそうした投資行動に対する政府の介入にほかならない。介入の度合いが異なることによって投資の機会や収益率に差が出ることは好ましくない。教育政策に公平性が求められる所以である。

こうした観点からみれば、公平性は「人材強国」の実現可能性を左右する重要な要素であるといえる。親の所得や生まれた地域が子供の階層を決定する固定化された社会が、あ

るいは、両者の間に教育が介在することによって階層移動が期待出来る社会かによって世帯の教育投資に対するインセンティブは全く異なる。教育投資が政府と家計の共同投資である以上、世帯に教育投資に対するインセンティブが備わっていないければ「人材強国」の実現はおぼつかない。

教育が所得階層の移動を促す機能を持つか否かは、所得格差の許容限度、ひいては社会の安定性を左右する。教育によって上位の所得階層への移動が可能な社会では、所得格差が大きくともそれが大きな社会問題に発展する可能性は少ないが、逆の社会では、所得格差の拡大が社会の不安定化に直結する。教育は共産党が掲げる「和諧社会（調和のとれた社会）」実現の成否に大きな影響を与える政策といえ、その階層移動機能を高めることで社会の安定化をはかることが教育政策に課せられたもうひとつの課題といえる。

教育が階層移動を促す機能を備えているか否かは、教育投資に対するインセンティブの高低によってはかることが出来る。以下では、まず、中国における教育投資に対するインセンティブが極めて高いことを示し、なぜそのようなインセンティブが与えられたのかを明らかにする。次に、インセンティブの高まりに応じた教育投資がなされ得るのか否かを所得格差の拡大を踏まえて検証する。そして、教育投資の収益率が過大評価されており、今後、教育投資に対するインセンティブが低下

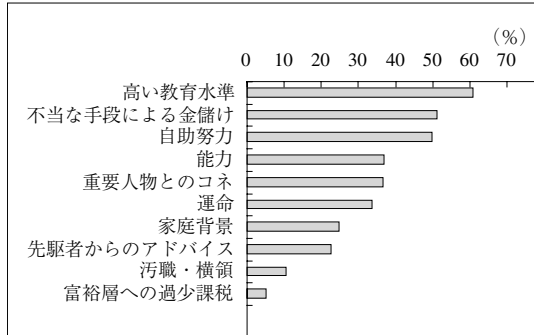
する可能性を指摘する。

## 1. 高まる教育投資のインセンティブ

中国では、学費の高騰にもかかわらず、後期中等教育および高等教育への進学率が高まっている。こうした進学熱の高まりは、生徒の意識にも反映されている。例えば、日米中の三カ国の中学生を対象にした調査では、「どこまで進学したいか」という質問に対し、「大学以上」と回答した割合が最も高かったのは中国（91.1%）で、日本（42.3%）とアメリカ（76.7%）を大きく引き離している（財団法人日本青少年研究所〔2002〕）。高校生についても同様の傾向があり、「若いうちに高学歴を得ておきたい」という設問に首肯する人の割合（注18）は中国が94.0%に達し、日本（61.8%）、アメリカ（91.3%）を上回る（財団法人日本青少年研究所〔2005〕）。

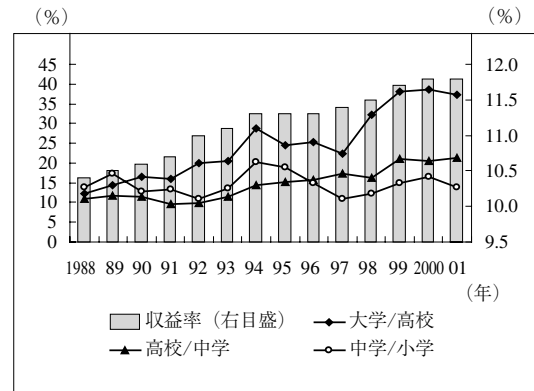
上の調査は一部の都市の生徒を対象にしたものであるが、中国ではかつての日本と同様に、広い範囲で学歴が上位の所得階層への移動を可能にする装置と見なされているようである。『中国社会青書2007』では、貧困者に富裕者が富裕たる理由を聞いたところ60.8%が「高学歴」と回答した（図表22）。実際、都市の家計調査をもとにした実証研究の多くは（Liu, Park and Zhao〔2007〕、Yang〔2005〕、Zhang, Zhao, Park and Song〔2005〕、Heckman and Li〔2003〕、Maurer-Fazio〔2002〕）、1990年代半ば以降、就学年数の伸長による賃金

図表22 貧困層が考える富裕者が富裕である理由



(注) 面接調査。対象者は7061人。  
 (資料) 中国社会青書2007より作成

図表23 教育が所得に与える効果



(注) ミンサー方程式に性差および地域ダミー変数を入れて、就学年数の増加が所得（自然対数）に与える効果を推計したもの。  
 (資料) Zhang, Zhao, Park and Song (2005) より作成

の引き上げ効果、つまり教育投資の収益率(注19)が高まったことを明らかにしている(図表23)。なかでも、高等教育の収益率の上昇は目覚しく、教育投資に対するインセンティブが高まった背景にはこの学歴間賃金格差の拡大がある。

学歴間の賃金格差が拡大した理由としては、改革開放政策によって労働市場が本来の機能を取り戻したことが大きい。都市における就業人口の多くが国有企業に属している時代には、賃金格差が限定的であったため、教育投資の収益率は低く(Fleisher and Wang[2004])、むしろ高学歴者の賃金が低学歴者のそれを下回る「脳体倒掛」といわれる状態にあった。しかし、1990年代に入ると産業構造の高度化と就職先の多様化が進み、賃金を決定する要因として個人の能力=学歴(注20)が重視されるようになったため、高学歴

者が高賃金を獲得することが可能になった(Chunbing [2006]、Appleton, Song, and Xia [2005])。

教育投資のインセンティブの高まりは都市に限った現象ではない。農村における家計調査によれば、就学年数を引き上げると農業外の就業機会を見つけやすくなり、収入が上昇するとした実証研究は多い(de Brauw and Rozelle [2006]、Zhu and Luo [2006]、de Janvry, Sadoulet and Zhu [2005]、Zhang, Huang and Rozelle [2002]、Yang [2000])。内陸開発の進展や都市・沿海への人口移動によって農民の就業機会が増えることはあっても減ることはなかろう。農村でも教育投資に対するインセンティブが高まるのは自然のことといえる。

需要側だけでなく供給側を取り巻く環境の

変化も大きい。かつては就学機会そのものが貴重であり、どのような学歴を獲得するかを国民が自らの意思に基づいて設計する余地はなかった。しかし、義務教育の普及と高等教育の大衆化が進んだ今日では、資金と能力さえあれば高等教育に進学することが可能である。需要と供給、いずれの側をみても教育投資へのインセンティブは高まる一方といえる。

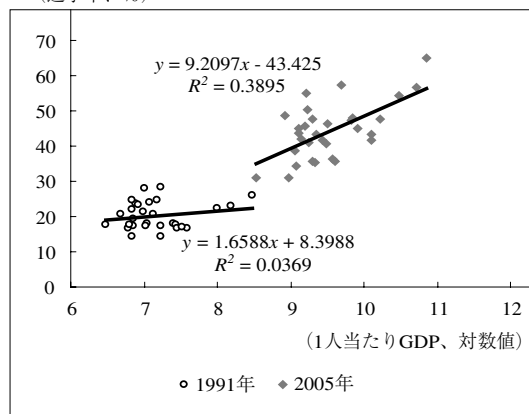
## 2. 地域による格差の悪循環

問題はインセンティブの高まりに応じた教育投資が実際になされるか否かであるが、これを楽観視することは出来ない。教育費の家計負担の増加と所得格差の拡大が同時に進んでいることは、収益率の高さを認識しながらも、所得が制約となり教育投資が出来ない世帯が増えつつあることを暗示している。学力テストの格差が大きい国は所得格差も大きいという研究があるように (Hanushek and Wößmann [2007a])、中国でも所得格差が教育格差を生み、それが再び所得格差に転嫁されるという悪循環、つまり、教育を通じた所得階層の固定化が始まる可能性がある。以下では、まず地域を軸にこの問題を検証する。

中国では義務教育の完全普及が目前に迫ったことから、進学率の地域間格差が顕在化するとすれば後期中等教育以降である。図表24は地域別の1人当たりGDPと普通高校への進学率を、1992年と2005年の二時点と比較した

図表24 1人当たりGDPと普通高校進学率

(進学率、%)

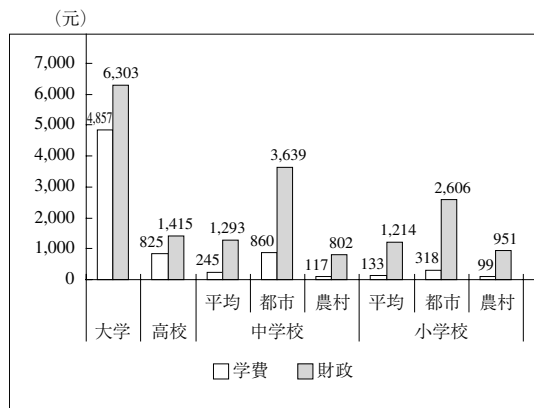


(資料) 中国統計年鑑1992年および2006年より作成

ものである。進学率そのものは上昇しているものの、1991年時点では15～30%の範囲に収まっていた格差が2005年には30～65%に拡大している。また、進学率と1人当たりGDPとの間に相関が発生していること、つまり、所得の多寡に応じて進学率が左右されるようになってきたことが認められる。

後期中等教育がもはや義務教育でない以上、貧しい地域の進学率が豊かな地域に劣る、つまり、地域間の所得格差が進学率に反映されるのはやむをえないという指摘は国内にもある。実際、高校は小中学校に比べ財政負担の割合が低く、農民にとっては学費の負担が中学校の7倍に膨らむ(図表25)。こうしたことから、世帯の資金力によって普通高校進学可否が決まり、中学生の高等教育への進学は都市と農村、あるいは、沿海と内陸で二

図表25 1人当たりの学費と財政負担(2004年)



(注) 収入の中の学費および予算内経費を在校生数で除して求めた。

(資料) 中国教育経費統計年鑑2005年より作成

分化されることになる。

後期中等教育に対する需要は、所得だけでなく義務教育における質の格差によっても左右される。例えば、国連の甘粛省の中学生を対象にした調査(Hong and Xiaolin [2006])によれば、ドロップアウトした生徒の74%がその理由を「成績不良、勉強が嫌い」としており、「働く必要があった」(12%)、「貧しく学費が払えない」(9%)を大きく上回る。貧困に起因する回答の割合が低いことに意外な印象を受けるが、質の悪い授業が勉強意欲を削ぎ結果的に進学率が低下するという問題は表面化していないだけで、想像以上に深刻なのかもしれない(注21)。

学歴間の賃金格差の拡大にみられるように、教育格差は所得格差と深い関係がある。拡大しつつある地域あるいは都市農村間の

所得格差が何によってもたらされているかを明らかにした実証研究は多く、用いられるデータやモデルは様々であるが、就学年数の多寡が所得格差を説明する要因の一つであるというのが共通した結論である(Fleisher, Li and Xhao [2007]、Xiaolu [2006]、Reutter [2006]、Wan, Lu and Chen [2006]、Yang and Meiyang [2005]、Wan and Zhou [2004]、Sicular, Ximing, Gustafsson and Shi [2007])。就学年数の伸びが不均等であれば所得格差の拡大を、均等であれば是正を促す効果があるといえる。

1990年代は内陸や農村の方が就学年数の伸びが高く、教育は地域間の所得格差の是正に作用した。例えば、省毎の就学年数の伸びを比較すると、四川省が10.5%、陝西省が7.1%であったのに対し、北京市はわずか0.8%であった(Zhang, Zhao, Park, Song [2005])。沿海や都市では義務教育がほぼ充足されていたのに対し、内陸や農村では義務教育の普及によって就学年数を伸ばす余地があった。地域間の所得格差に何が影響を与えるかを分析した研究では(Wan, Lu and Chen [2006])、教育が格差を是正したとはいえないものの、その影響は中立的で(図表26)、格差の拡大はむしろ資本ストック、FDI(外国直接投資)、貿易、改革など地域の属性によるものとされている。

しかし、今後、教育は地域間の所得格差拡大を促す方向に作用しそうである。義務教育



図表26 省別の1人当たり所得をベースにしたジニ係数の構成

	資本ストック	従属人口比率	教育 (就学年数)	政府 (1人当たり 財政支出)	FDI (1人当たり FDI)	貿易 (貿易/GDP 比率)	改革 (民間就業者 比率)	都市化 (非農業人口 比率)	地理タミー (沿海/内陸)
＜ジニ係数の内訳、絶対値＞									
1987	0.021	0.006	0.010	0.021	0.007	0.019	0.018	0.029	0.028
1988	0.023	0.006	0.011	0.021	0.008	0.020	0.017	0.028	0.029
1989	0.024	0.006	0.011	0.021	0.009	0.021	0.017	0.028	0.029
1990	0.026	0.005	0.013	0.021	0.010	0.022	0.018	0.028	0.030
1991	0.026	0.005	0.011	0.020	0.010	0.022	0.018	0.028	0.030
1992	0.027	0.006	0.012	0.020	0.011	0.021	0.019	0.027	0.031
1993	0.029	0.006	0.011	0.020	0.011	0.021	0.021	0.027	0.031
1994	0.030	0.006	0.011	0.024	0.012	0.022	0.024	0.026	0.032
1995	0.033	0.006	0.011	0.027	0.013	0.022	0.027	0.026	0.032
1996	0.035	0.006	0.011	0.027	0.014	0.023	0.028	0.026	0.033
1997	0.036	0.006	0.011	0.029	0.014	0.024	0.029	0.025	0.033
1998	0.037	0.005	0.011	0.029	0.014	0.024	0.026	0.025	0.033
1999	0.038	0.002	0.011	0.029	0.015	0.029	0.030	0.025	0.032
2000	0.038	0.001	0.009	0.030	0.014	0.030	0.032	0.024	0.032
2001	0.039	0.002	0.010	0.028	0.015	0.030	0.031	0.024	0.032
＜ジニ係数の内訳、構成比、%＞									
1987	13.49	3.85	6.56	13.35	4.45	11.66	11.03	17.92	17.69
1988	14.16	3.73	6.47	13.06	5.08	12.11	10.38	17.36	17.63
1989	14.67	3.34	6.38	12.59	5.49	12.42	10.43	17.05	17.62
1990	14.92	3.16	7.40	11.97	5.60	12.70	10.45	16.46	17.34
1991	15.39	3.10	6.24	11.91	6.04	12.67	10.64	16.40	17.61
1992	15.90	3.29	6.25	11.44	6.32	12.19	10.91	15.97	17.74
1993	16.04	3.23	6.96	11.29	6.30	11.81	11.87	15.26	17.23
1994	16.19	3.37	5.74	12.57	6.66	11.51	13.07	13.92	16.98
1995	16.72	3.05	5.80	13.51	6.75	10.96	13.85	13.12	16.23
1996	17.18	2.93	5.39	13.59	6.71	11.33	13.98	12.75	16.13
1997	17.30	2.69	5.32	14.20	6.81	11.66	13.94	12.20	15.88
1998	17.95	2.55	5.26	14.43	7.07	11.89	12.54	12.28	16.04
1999	18.08	0.81	5.10	13.72	6.94	13.77	14.28	11.92	15.38
2000	17.82	0.49	4.38	14.37	6.85	14.17	15.27	11.44	15.20
2001	18.37	0.90	4.77	13.32	6.98	14.34	14.77	11.44	15.12

(注) ジニ係数の絶対値の合計は、一般に言われるものより低い、これは所得を地域毎の物価でデフレートしたためである。  
(資料) Wan, Lu and Chen (2006) より作成

の完全普及が目前に迫ったことで、地域の平均就学年数を左右するのは後期中等教育以上の普及率になるからである。高等教育への進学が都市や沿海の世帯に限られるという構図が定着すれば、地域間の所得格差は教育を通じて増幅されることとなる。実際、特許取得件数をもとに地域毎のイノベーション能力を測定した実証研究（Fan and Wan〔2006〕）では、2000年を境にイノベーション能力の格差が拡大に向かっており、教育（労働者の平均就学年数）はそれを促す要因のひとつとされている。

### 3. 格差の世代間継承

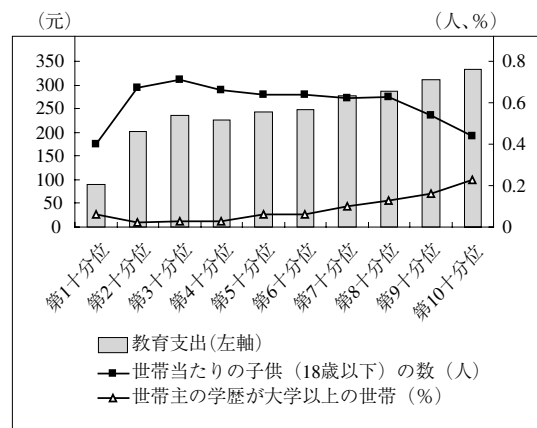
次に所得階層を軸に所得格差と教育格差がどのような相互作用を及ぼしているかをみる。地域が格差再生産の水平軸とすれば、所得階層は垂直軸に相当する。中国の教育支出における家計負担は他国に比べて際立って重いとはいえないものの、それはあくまでも平均値による比較である。中国の所得格差は世界的にみても高い部類に入ることから、世帯の所得水準が教育投資にどのような影響を与えるかについては、所得階層間の格差を踏まえて分析する必要がある。

前節でみた地域間の所得格差は、1人当たりGDPをベースにすると最高の上海市と最低の貴州省で、1991年が7.4倍、2005年が10.1倍である。同様の遡及が可能な都市家計調査で可処分所得をベースに所得階層間の格差をみ

ると、上位10%と下位10%の格差は1990年が3.9倍、2005年が9.1倍である。地域と同様のことが所得階層間でもおきているとみるのが自然であろう。前述した農工子弟の教育問題がその典型であるが、教育による所得階層固定化の効果は、格差拡大のペースが早く、目に見えやすい都市の所得階層間で顕在化しやすい。

所得階層別の高校への進学率を示すデータはないものの、都市の家計調査から世帯の子供の数と在籍している教育課程を特定し、そこに地域の教育課程別の1人当たり支出を掛けて所得階層毎の教育支出（財政と私的負担の両方が含まれる）の実態を明らかにした研究（Gao〔2006〕）では、所得が多い階層ほど教育支出が多いことがわかる（図表27）。世帯当たりの子供の数が少ないにもかかわらず

図表27 教育支出の配分（2002年）



（資料）Gao (2006) より作成

ず支出が多いのは、後期中等教育の課程に在籍する子供の割合が高いためである。また、図表27をみると、所得が高くなるほど世帯主の学歴も高くなる傾向があり、所得と教育の世代間継承が始まっている可能性がうかがえる。

実際の教育支出の負担は所得階層によってどの程度異なるのであろうか。図表28は図表25の学費のデータをもとに都市および農村において教育支出が消費支出に占める割合を所得階層別および教育課程別に見たものである。経済発展の度合い、教育を含む社会政策の制度設計、世帯当たりの子供の数などによって教育費負担の許容限度が異なるため、負担の高低を判断する基準をどのように設定するかは非常に難しい問題である。一例とし

図表28 世帯の消費支出に占める教育支出の割合 (2004年)

		第1五分位	第2五分位	第3五分位	第4五分位	第5五分位
都市	ケース1: 小学生	2.8	2.0	1.6	1.3	0.9
	ケース2: 中学生	7.2	5.1	4.1	3.4	2.2
	ケース3: 高校生	7.4	5.2	4.2	3.5	2.2
	ケース4: 大学生	43.3	30.7	25.0	20.5	13.1
農村	ケース1: 小学生	1.7	1.5	1.2	1.0	0.7
	ケース2: 中学生	2.0	1.7	1.5	1.2	0.8
	ケース3: 高校生	14.4	12.1	10.3	8.6	5.7
	ケース4: 大学生	84.6	71.4	60.7	50.6	33.6

(注) 世帯の消費支出は1人当たり消費支出に世帯人数を掛けた総消費支出、教育支出は図表24から引用。

(資料) 2005中国城市(鎮)生活及び価格年鑑、中国農村住戸調査年鑑2005、中国教育経費統計年鑑2005年より作成

て、OECD諸国のなかでも家計における教育支出の割合が高いとされる日本の7% (文部科学省 [2004]) を基準として採用すると、中国では高校以降の学費が高く、農村では中学、都市でも高校が負担の限界であるといえる。

しかも、実際の値は、農村については、一人っ子政策が厳格に適用されていないため、2人の就学者を抱えているケースが想定されること、また、第1五分位に属す世帯は純収入を上回る消費支出があること (政府からの補助金を受けているため) から図表28よりも高くなるはずである。また、都市農村ともに遠方の学校に通わせるための仕送りが含まれていない。その影響は学校へのアクセスが困難な地域、つまり、都市より農村、高所得階層より低所得階層が大きいと見る必要がある。所得階層固定化の勢いは強まりこそすれ弱まることはないようにみえる。

#### 4. 「勘違い」が支える教育投資

これまでの議論を整理すると一つの疑問が生じる。それは、教育の階層固定化機能が地域と世帯の両方で強まっているにもかかわらず、なぜ教育投資に対するインセンティブが低下しないのかということである。中等職業教育を含む後期中等教育への進学率は7割に達する (前出の図表2参照)。仮に、都市と農村の人口比を2:3、中等職業教育の費用が普通高校と同じで後期中等教育に進学出

来るのは農村の第5五分位に限られるとみれば、進学率は5割弱程度にとどまるはずである。実際には、中等職業教育にかかる学費は610元と普通高校より高く、また、世帯当たりの子供の数は農村の方が多いため、後期中等教育への進学率は5割を下回ってもおかしくない。

理由の一つとして教育投資の収益率の過大評価がある。義務教育の普及と高等教育の大衆化、そして、経済成長に伴う所得の上昇によって、子供の学歴と所得が親のそれを上回る世帯も少なくない。親からみれば教育が所得を引き上げたように見えるため、教育投資の収益率は地域や世帯の属性といった教育以外の要因も含めてカウントされるという「勘違い」によって高まった可能性がある。このことは、前出の図表22でみたように、貧困者に富裕者がなぜ富裕であるかという問いに対する答えのなかで親の学歴や所得を表す「家族背景」が極端に低く位置づけられていることと符号する。

日本は中国と逆の状況にある。日本では有名大学への合格者の大半は有名な私立の中高一貫校が占め、同校の合格者の大半を大手進学塾の生徒が占める。塾と私学に通う学費を負担出来る世帯は限られるため、親の所得が子供の学力、ひいては、学歴に与える影響は以前にも増して大きくなってきたとされる。世帯の所得が子供の学力に影響を与えるという現象は「学歴社会」が叫ばれるようになった

時代から存在していたはずであるが、「失われた10年」で所得の伸びが低迷したことがこの問題に火をつけるきっかけになったという(松繁〔2007〕)。

所得と学歴が右肩上がりの中国では、所得階層の世代間継承の事例が見えにくく、「家族背景」が低く位置づけられるのは当然のことといえる。実際、この問題を分析した実証研究(Li, Wai, Ma and Zhang〔2005〕)では、教育の収益率は極端に低い。この研究は一卵性の双子の所得や就学年数が組み込まれたパネルデータを使って、双子を考慮しない場合の教育投資の収益率が8.4%であるのに対し、双子を考慮した場合の収益率は2.7%に低下するとしている。双子は家族背景が同じと見なせるので、教育の純粋な所得引き上げ効果は2.7%しかないということになる。所得の高い人は教育によってそれを手にしたのではなく、世帯の属性が影響したに過ぎないというのがこの研究の結論である。

経済成長が続く限りこの「勘違い」は続くのであろうか。答えは否である。まず、高等教育を受けた人材の需給ギャップの拡大がある。大学生の失業問題は大きな社会問題となっており、ある調査では4年制大学の学生の69%が月給2,000元でも就職したいとしている(注22)。一方、労働社会保障省の調査(注23)では、未熟練労働者不足の影響で農民工の月給が1,000～1,500元まで上昇したとされている。低学歴者の供給不足、高学歴者の供

給過多という状況は今後も続くものとみられ(三浦〔2007〕)、高等教育投資の収益率、つまり、インセンティブは大きく低下する可能性がある。

大学進学率が低迷していること(前出の図表2)や富裕者が富裕たる所以として「不当な手段による金儲け」が「高学歴」の次にランクされていることは(前出の図表22)、収益率の見直しが進んでいることを示しているのかもしれない。教育投資に対する「期待」が「幻滅」に変わることの影響は計り知れない。これまでの教育政策を成り立たせていた前提条件—経済成長によって教育投資に対するインセンティブが高くなるため、費用を家計に押し付けても、就学年数は上昇する—が崩れれば、教育を通して「人材強国」と「和諧社会」を実現するというシナリオは根底から崩壊する。教育政策を通じて実現するものは何か。政府はこの問題を再考する必要がある。

(注17) 教育には、それを消費することが目的となっているものと将来なんらかの収益をあげるためのもの、つまり、消費と投資の二つの側面がある(小塩〔2003〕)。前者の代表例としては趣味を広げるためにカルチャースクールに通うことであり、後者としては昇給や昇進のために大学や専門学校に通うことなどがある。中国を含む開発途上国では教育は投資としての側面が強いものと考えられる。

(注18) 「ぜひ、そうしたい」、「まあそうしたい」という肯定的な回答をした人の割合(財団法人日本青少年研究所〔2006〕)。

(注19) ここでいう収益率はいわゆるミンサー方程式に従って就学年数の増加が賃金上昇に与える影響をみたものである。そこでは、政府の補助金や家計が負担した学費や通塾の費用などが考慮されないことから、同方程式はあくまで賃金関数であり、厳密な意味での収益率を明らかにするものではない(Pascharopoulos〔1995〕)。し

かし、教育に係わる費用を特定することは難しく、本稿で引用した収益率にかかわる実証研究もその全てがミンサー方程式に基づいて収益率を求めたものである。

(注20) 能力と学歴が同一視出来るか否かについては、二つの解釈がある。一つは、シカゴ大学のベッカー教授が打ち立てた理論で、教育は人的資本を蓄積する行為であり、労働生産性を高め、将来賃金を高めるための投資であるとするもので、もう一つは、スタンフォード大学のスペンス教授の唱えるシグナリング理論で、教育は個人の能力を他人に知らせる「シグナル」に過ぎず(教育によって必ずしも能力が高まるとは考えない)、それを得るために教育投資を行うというものである(小塩〔2003〕)。重要なことは、両者とも教育を高い賃金を獲得するための手段としている点であり、どちらが中国の現実を的確に説明するかを議論することは本稿の目的ではない。

(注21) 貧困であるが故に親が子供の勉強を見てやれず成績不良になるなど、理由が相互に影響を与えている可能性を考慮する必要がある(Li, Yao, Zhang and Zhou〔2005〕)。それでも、所得要因の低さは注目に値する。

(注22) 人民日報日本語版2006年3月10日付け「大卒の就職についての調査69%が2000元の月給に甘んじる」([http://j.peopledaily.com.cn/2006/03/10/jp20060310\\_58100.html](http://j.peopledaily.com.cn/2006/03/10/jp20060310_58100.html))

(注23) 労働社会保障省Web「農村外出務工人員2006年就業状況及び企業2007年春季用工需求調査分析」([http://www.molss.gov.cn/gb/zwxx/2007-03/08/content\\_167919.htm](http://www.molss.gov.cn/gb/zwxx/2007-03/08/content_167919.htm))

## IV. 教育政策再考

党や政府が懸念するように、義務教育の普及と高等教育の大衆化は国民の関心を義務教育の質と高等教育における機会の不均等にシフトさせることとなり、「教育不公平問題」はより深刻な社会問題に発展する可能性がある。そして、「教育不公平問題」こそが所得階層を固定化する元凶であると見なされるようになれば教育投資は低迷し、中国の経済成長の持続性も損なわれることとなろう。

以下では、どのような教育政策を展開すべ

きを考える。もちろん「何を教えるべきか」など広範な問題を含む教育政策全般についての提言を行うことが本稿の目的ではない。問題は質の改善と格差の是正を取り込んだ教育政策のあり方である。一見すると中国以外の人々には関係の薄いようにみえるこの問題こそが「人材強国」と「和諧社会」の実現性、そして、中長期的な経済成長の持続性を左右するポイントである。

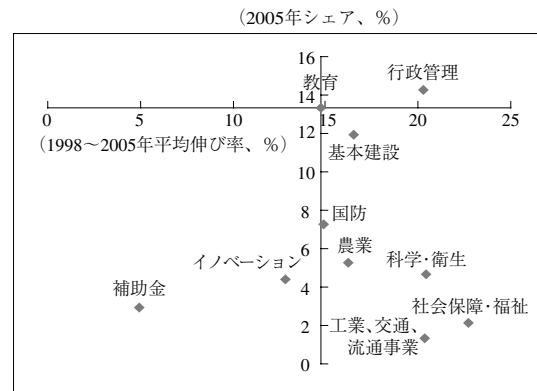
具体的には次の三点が重要である。第一は財政支出における教育の優先順位を引き上げること、第二は予算配分の重点を見直し、初等・中等教育の拡充をはかること、第三は教員にインセンティブを与えるガバナンス構造を構築することである。これらを意識した政策の転換がはかられなければ、人的資本に立脚した成長モデルへの移行は難しい。

### 1. 優先順位の引き上げ

「国家教育事業発展計画」では、教育に係わる財政支出をGDPの4%に引き上げることが、そして、2006年に採択された改正義務教育法では、貧困地域における義務教育にかかわる学費や教科書代の免除が明記された。しかし、前述の図表21でみたように、教育に係わる財政支出は低迷している。政府は教育こそが今後の経済成長を支える基盤であるという認識を新たにして、GDP比4%という目標を確実に達成する必要がある。

図表29は財政支出の主だったものを財政支

図表29 教育支出の位置づけ



出全体に占めるシェアと1998～2005年の平均伸び率によってプロットしたものである。他の支出との比較を容易にするため、教育を交点に配した。教育支出はその半分を人件費が占めることからシェアこそ高いものの、伸び率は財政支出全体の17.8%を下回っており、優先順位が高いとはいえない。農村を中心に学校の統廃合を進め、教員数の伸び率を抑制してきたことが大きい（注24）。

一方、最も伸び率が高かったのは社会保障・福祉の分野である。人口高齢化に伴う年金財政の悪化や最低生活保障制度の導入を受けたもので、今後も一層の増加が予想される。それは単に高齢者や経済発展に乗り遅れた人が増えるからではなく、この分野の支出を増やすことで市場経済化に伴う社会的な歪みの是正に党・政府が積極的に取り組んでいること、つまり、自らの存在意義を誇示することにな

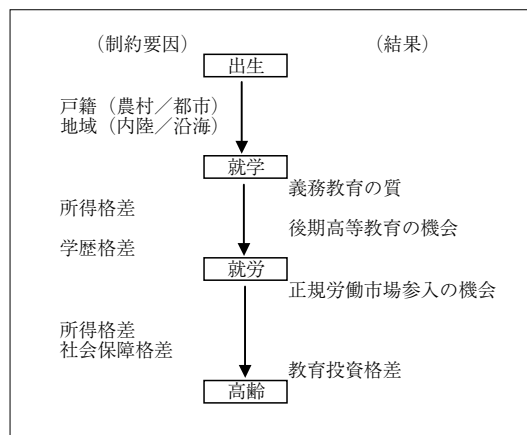
るからである。これは高いインセンティブが与えられているが故に費用の一部を家計に押し付けることが出来る教育支出とは対照的な構図である。

しかし、家計における支出の優先順位は政府と逆転している。前述したように家計は教育支出に高い優先順位を与えている。その一方で、内陸や農村における公的年金の加入率は低い（三浦〔2007〕）。これは、年金制度に対する信頼性の問題もあるが、多くの世帯で自らの老後よりも子供の将来のために支出が割かれていることを意味する。なぜこのような利他的な行動が誘発されるのであろうか。この問題は、教育投資が世帯を単位とするリスク管理の一つの手段と位置づけられていると考えるとわかりやすい（三浦〔2006〕）。

中国では、生まれた場所によって、つまり、農村戸籍か都市戸籍か、あるいは、内陸か沿海かで、そもそも義務教育の質が異なる。義務教育以降の課程では所得という制約要因が加わり、就学機会に大きな格差が生じる。労働市場に参入する段階になると学歴によって、フォーマルな労働市場に参入出来るか否か、そして、所得の水準が左右される（図表30）。社会保障や福祉が十分整備されておらず、家族による私的扶養が老後の生活保障の柱となっている農村では、子供の所得が世帯の高齢化リスクへの対応力を左右する。

教育には世帯のリスクに対する対応力を高めるといった目的が付加されており、しかも、

図表30 ライフサイクルにおける制約と結果



(資料) 各種資料より作成

自らの意思によってある程度の設計が可能であることから、世帯がそこに持ちうる資産を投入することは極めて合理的な行動といえる。低学歴の貧困世帯が一端インフォーマルな労働市場に入ると自らの所得階層を抜け出すのは容易ではない。教育だけがその悪循環から抜け出す唯一の手段なのである。このことは、教育に階層移動機能が備わっていれば社会保障や福祉の対象となる人が減る可能性があることを示唆する。

『社会青書2007』では、党と政府の指導者が今後重点的な取組みが必要な社会問題として、「農民の社会保障」、「腐敗」、「所得格差」、「社会治安」、「失業」、「都市農村格差」、「都市の社会保障」、「貧困」、「社会風紀」、「教育不公平」をあげている。教育問題は10位と位置づけが高いとはいえない。しかし、「教育

立国」を掲げたブレア政権下のイギリスの例が示すように、教育問題は他の社会問題と不可分である。教育政策の成否が「所得格差」はもちろん「社会保障」の問題にも大きな影響を与えると考えれば、教育支出により高い優先順位を与えるべきである。

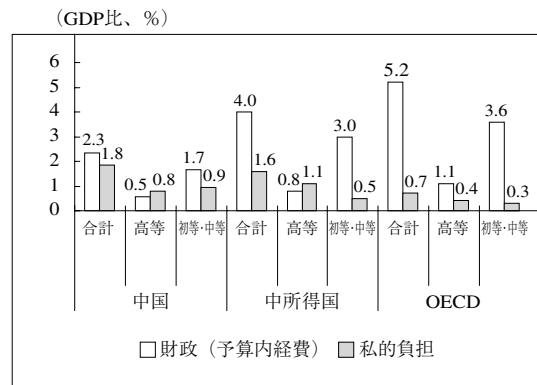
## 2. 義務教育重視へ

次に増やした予算をどのように配分するかが問題となる。教育政策の成果を量だけではなく学力などの質で、そして、需要に適合した人材供給の可否で測ると、高等教育重視の予算配分を見直し、初等・中等教育の拡充をはかる必要がある。

図表31は教育支出の規模を教育課程別および支出主体別にみたものである。中国の高等教育に対する財政支出はGDPの0.5%と初等・中等教育の約三分の一の規模で、中所得国(注25)(0.8%と3.0%)やOECD(1.1%と3.6%)とほぼ同じである。しかし、初等・中等教育における財政支出と私的負担の比率をみると、中国では財政支出(1.7%)が私費負担(0.8%)の2倍程度の規模にすぎないのに対し、中所得国では6倍、OECDでは12倍となっている。中国の財政支出の重点が高等教育に置かれていることは明らかである。

高等教育重視は、義務教育の完全に近い普及、また、産業の高度化を支える人材需要の高まりを踏まえた戦略といえる。しかし、義務教育における著しい質の格差や高等教育に

図表31 教育課程別にみた支出(2004年)



(注) 中国の教育課程別の支出は中国教育経費年鑑にしか記載されていない。データは同統計年鑑に記載されている「予算内経費」に近似するもので、図表3のデータとは合致しない。それぞれの課程には成人教育のための支出を含む。中所得国は、UNESCOとOECDが共同で作成しているWorld Education Indicators (WEI)の対象国19カ国の平均を示す。

(資料) 中国教育経費統計年鑑2005年、世界銀行Edustats Web (<http://www1.worldbank.org/education/edustats/index.html>)より作成

おける質の劣化は、そうした戦略に基づく予算配分が失敗であったことを示唆する。そもそも、近年の未熟練労働者の不足と大学生の就職難は、政府の人材需要の見通しが誤りであったことを証明している(三浦〔2007〕)。

これらの問題に立ち戻って予算配分のあり方を検証すれば、重視すべきは初等・中等教育であるといえる。政府は2006～2010年に2,182億元を投入して農村における義務教育の無料化を進めるなど、初等・中等重視の方針を鮮明にしている。無料化のための予算は1年当たりで436億元となり、2005年の財政による教育支出の9.6%に相当する。義務教育の完全普及に異論はない。しかし、政府自



---

身がこれを「三農問題」（「農業」の生産性の低さ、「農村」の後進性、「農民」の貧困）対策の一環と位置づけているように、無料化は農村の「ガス抜き」を目的としたものである。

前出の図表28をみると、農村における義務教育の家計負担はそれほど重いわけではない。そもそも負担可能な世帯に無料化を実施しても、教育政策上の効果はほとんどない。もちろん、無料化によって就学や修了が容易になる世帯は存在するが、そうした世帯は所得を条件に対象を絞り込んで救済すべきである。政府は予算配分のあり方を改めて検討する必要がある。義務教育における喫緊の課題は質の平準化を通じて高等教育への進学を目指す生徒を同じスタートラインに立たせることにあり、優先すべきは農村および内陸における教職員を質量の両面で強化し、質の格差を解消することである。

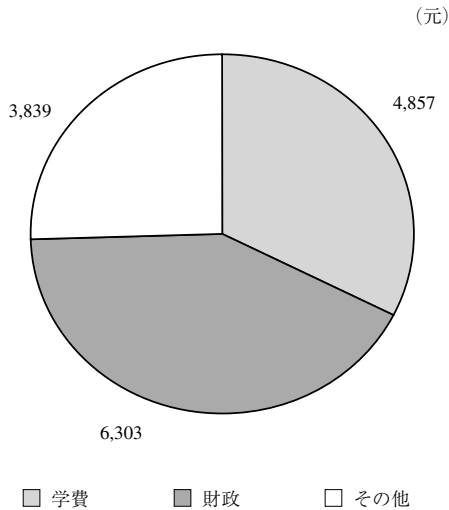
義務教育重視は必然的に高等教育のあり方に大きな影響を与える。今後、財政だけでGDPの4%に相当する教育支出がなされても、義務教育の質の平準化に予算を割けば、高等教育に充てる予算は限られよう。その一方で、現在の量と質が両立しない高等教育は、国はもちろん学費を工面して子供を通わせている世帯にとってもマイナスであり、早急に改善をはかる必要がある。限られた予算のなかでどのように質を高めるか。政府の対応が問われている。

解決策の一つとして量を制限して質を高め

る、つまり、定員および学校数の削減により、学生1人当たりの予算を拡充する方法がある。ただし、この場合、高等教育機関が財政難に陥り、さらなる学費の高騰を招く危険性がある。仮に、高所得者だけが高等教育への進学を許されるという状況が進めば、公平性が損なわれかねない。このため政府は所得が絶望的な制約要因にならないよう高等教育における学費を大幅に引き下げ、進学可否は所得ではなく能力でによって左右されるという環境を作り出す必要がある。機会平等の認識が広い範囲で共有されていれば、高等教育が「狭き門」であっても不満が高まることはなかろう。

低所得者層にも負担が可能な水準に学費を引き下げようとするれば、どの程度の学生数を削減しなければならなくなるのであろうか。2004年時点で高等教育機関の在籍者は1,333万人で、学生1人当たり財政負担は6,303元、学費は4,857元である（図表32）。仮に農村の第4五分位でも負担可能な水準に引き下げるとすると、学費は消費支出9,592元の7%に相当する671元にしなければならない。学費との差額4,186元を財政で負担すると学生1人当たり財政負担は10,489元に達する。この財政負担を841億元の財政支出の規模を変えずに在籍者数で調整すると、その数は532万人減の801万人となる。質の回復を図ろうとすればこの削減幅をさらに拡大する必要がある。政府は教育の質、予算、需要の点から高

図表32 大学生1人当たりの費用構成



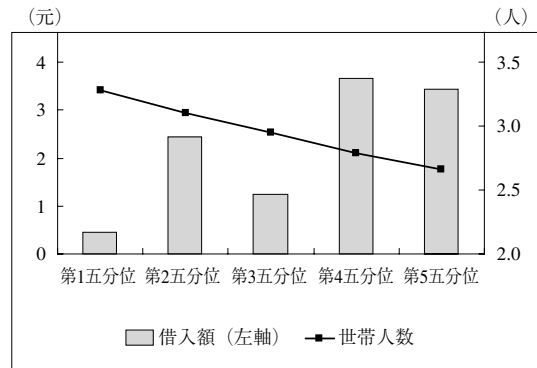
(注) 収入の中の学費および予算内経費を在校生数で除して求めた。その他は寄付や教育費付加など。  
 (資料) 中国教育経費統計年鑑2005年より作成

等教育における望ましい定員はどの程度かを検証する必要がある。

機会の平等を実現するには奨学金制度の見直しも重要である。都市の家計調査をみると、教育関係の借入額は所得の高い階層の方が多い(図表33)。高等教育への進学が高所得者層に限られていること、また、学費の負担は彼らにとっても重いことから当然の結果といえるが、これでは奨学金の意味がない。奨学金制度が本来の機能を発揮するためには、学費を一定のラインまで引き下げた上で、貸与の対象を学費の負担が困難な所得階層の成績上位者に限定するなどの基準を明確にする必要がある。

奨学金の大幅な増額をはかることも必要で

図表33 世帯当たりの教育資金借入額



(資料) 2006中国城市(鎮)生活及び価格年鑑より作成

ある。政府は、2008年には貧しい大学生を対象とした奨学金制度を設け、150億元を投入するとしている。大学入学者の2割に相当する100万人が貧困世帯の出身とされることから(注26)、仮に全員にこの資金を均等配分すると1人当たり1万5,000元となる。一方、中国青少年基金会の「中国貧困生調査報告」によると大学生の生活費を含む年間支出額は6,780元とされる(注27)。わずか2.2年で奨学金は底をつく計算で、思いきった増額が必要である。

### 3. いかに効率を高めるか

最後に限られた投入のなかでいかに成果をあげるかという義務教育の効率性の問題がある。そもそも、教員の生活が成り立たないような農村地域(注28)では授業の質を高めようがないことから、待遇の改善や質の高い教職員の投入が必要である。しかし、教員給与

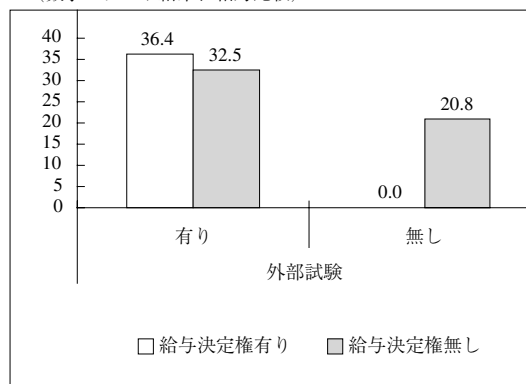
の引き上げが全ての教員に授業の質を改善しようというインセンティブを与えとも限らない。予算の増加が質の改善につながるようになるためには、教員に授業の質を高めようとするインセンティブを与える必要がある。

開発途上国の教育支援に実績を有する世界銀行の研究 (Hanushek and Wößmann [2007b]) は示唆に富む。そこでは、生徒の学力を左右するのは教員の給与の決定権を誰が持つか、そして、教員に説明責任が課されているか否かであるとしている。教員の給与を決定する自主権を持ち、外部の学力テストが実施される学校は、テストのスコアが最も高い。逆に、自主権はあるものの学力テストがない学校はテストのスコアが低い (図表34)。学力テストを通じてどのような授業を行っているかについて説明責任が課され、その結果が給与に反映されるようなガバナンス構造によって教員のインセンティブ、ひいては、生徒の学力が高まるという説明である。

中国を含む東アジアでは教員の給与を決定する権限は学校ではなく政府にあるケースが多く、図表34をあてはめることは難しい。しかし、権限が現場に近いのか否かという点では、中国は東アジアでは珍しく (注29)、教員の採用・解雇、そして、給与の決定権が末端の地方政府にあり、図表34の「給与決定権有り」に近い。しかし、学力テストは実施されていない。高校と大学入試のための全国共通テストはあるが、入試の判定に用いることを目的

図表34 インセンティブと学力

(数学のテスト結果、相対比較)



(注) 生徒、家族、学校の属性はコントロールしたもの。  
(資料) Hanushek and Wößmann (2007b) より作成

としたもので、説明責任を伴うものではない (注30)。中国の教員はインセンティブが働きにくい環境下に置かれている。そもそも教員のなり手がいない状況下ではいたしかたのないことであったが、予算配分の見直しが始まれば、この問題を抜本的に見直す必要がある。

日本でも文部科学省が全国一斉学力調査を復活させて話題となった。学校の序列化を助長するなどの批判はあるが、それが点数の低い地域の学校の教員に授業の質を高めるインセンティブを与えることは間違いない。中国でも学力テストを実施することのメリットは大きい。教育の質を平準化するには、まず質の格差がどれほどのものかを明らかにする必要がある。テストと並行して学校や家庭環境に関するデータを収集すれば、学力に影響を及ぼしている要因の抽出が可能となり、どこに予算を投入すべきかがわかり、教育政策の

実効性を高めることが出来る。

- (注24) 1998～2005年は、学生数が年平均1.4%の伸びであったのに対し、学校数は同6.5%減、教職員数は同0.2%増となった。1985～1998年はそれぞれ同2.7%増、同0.6%増、同1.7%増であった。1998～2005年の就学率は上昇しているため、この間、学校の統廃合を通じて、人件費の抑制がはかられたといえる。
- (注25) 具体的には、アルゼンチン、ブラジル、チリ、中国、エジプト、インド、インドネシア、ジャマイカ、ヨルダン、マレーシア、パラグアイ、ペルー、フィリピン、ロシア、スリランカ、タイ、チュニジア、ウルグアイ、ジンバブエの19カ国。
- (注26) 「教育の平等目指し、助成制度を強化へ教育部長」2005年2月20日付け人民日報日本語版 ([http://j.peopledaily.com.cn/2005/02/20/jp20050220\\_47713.html](http://j.peopledaily.com.cn/2005/02/20/jp20050220_47713.html))
- (注27) 「『教育平等』の実現を 貧困大学生の援助に注目集まる」『人民中国』2006年10月号 (<http://www.peoplechina.com.cn/maindoc/html/200610/02chinaguancha-6.htm>)
- (注28) 「苦しい農村教師、月40元的生活」2007年5月28日付け中国情報局News ([http://news.searchina.net/jp/disp.cgi?y=2007&d=0528&f=column\\_0528\\_009.shtml](http://news.searchina.net/jp/disp.cgi?y=2007&d=0528&f=column_0528_009.shtml))
- (注29) 例えば、カンボジア、フィリピン、タイでは、採用・解雇および給与の決定権は中央政府ないしそれに準ずる地方政府にある。インドネシアでは、採用・解雇についての権限は中国と同様に地方政府にあるが、給与の決定権は中央政府にある (Hanushek and Wößmann [2007b])。
- (注30) 入試は進学を前提とした生徒しか受けないことから、データにはサンプルセレクションバイアスが強く、ガバナンスを改善するための材料としては不十分である。

## おわりに

2007年10月に開催された共産党第17回全国代表大会では、胡錦濤総書記が打ち出した「科学的発展観」という指導理念が党規約に明記された。「科学的発展観」とは、これまで軽視されてきた所得格差、環境、生活の質的向上といった問題に焦点を当て、過去の成長モデルを根本的に見直そうとするものにはほかならない。資本の投入先として優先されるべきは目先の成長率を引き上げる物的資本ではな

く、人的資本と自然資本である。

開発途上国における物的資本偏重主義は中国に限ったことではない。世界銀行の『*The Quality of Growth* (経済成長の質)』(2000年)と題したレポートでは、世界100カ国以上のデータを使って経済成長と生活の質を示す81の指標との関係をみたところ、成長に伴って改善された指標はわずか10%に過ぎないことが明らかにされている。同レポートは「食事の量ではなく質が人々の健康に影響を与える」として、政策の重点を成長の速度から質へと移す必要があることを指摘したが、今まさに中国でその取組みが始まったといえる。

「科学的発展観」は中国の置かれた現状を冷静に分析している点で高い評価が出来る。いかに成長率が高くとも、人と環境を軽視した経済成長が長続きするはずがない。問題はそれを具体化する政策である。大会報告における教育に係わる部分をみると、「人材強国」を実現するために「すべきこと」のほとんどが網羅されている。しかし、予算は限られている。目標のほとんどは依然として量的なものであり、それらを達成するために薄く、広く資源が投入されることになれば、教育は成長の持続性と社会の安定性を高めるどころか、損なうこととなる。

教育政策には「人材強国」と「和諧社会」の実現という二つの政策目標が課されている。それは「科学的発展観」を構成する重要な要素でもある。鄧小平は、1985年の全国教

育工作会議において「現代化建設成功の鍵は人材にあり、人材問題の鍵は教育にある」（家近〔2005〕）とし、今日の教育制度の基盤を築いた。「科学的発展観」に基づく経済発展の鍵も人的資本にある。「科学的発展観」が過去の成長モデルの見直しによって誕生したものである以上、量を追い求めてきた教育政策も根本的に見直されなければならない。教育政策においてどのような選択と集中がなされるか。それは「科学的発展観」の実現可能性を示す先行指標となろう。

#### 参考文献

1. 家近亮子（2005）「教育問題」家近亮子・唐亮・松田康博編著『5分野から読み解く現代中国-歴史・政治・経済・社会・外交』晃洋書房
2. 伊澤映子（1999）「教育・人的資源開発」国際協力機構（JICA）『中国国別援助研究会報告書（第二次）』
3. 王善邁（2005）「中国における義務教育の財政制度」東京大学21世紀COEプログラム基礎学力研究開発センター Working Paper Vol.14
4. 大塚啓二郎・黒崎卓（2003）『教育と経済発展』東洋経済新報社
5. 小塩隆士（2003）『教育を経済学で考える』日本評論社
6. 小島麗逸・鄭新培（2001）『中国教育の発展と矛盾』御茶の水書房
7. 黒崎卓（2002）「開発のミクロ計量経済学的分析：研究展望」一橋大学経済研究所
8. 黒田一雄・横関裕見子編（2005）『国際教育開発論』有斐閣
9. 薫秀華（2004）「中国高等教育の経費多元化政策と実践-高等教育大衆化を背景とした分析」国立大学財務・経営センター『大学財務経営研究』第1号
10. 国際協力銀行（JBIC）（2006）「わが国製造業企業の海外事業展開に関する調査報告-2006年度海外直接投資アンケート結果（第18回）」開発金融研究所
11. 財団法人日本青少年研究所（2005）「高校生の学習意識と日常生活」
12. 財団法人日本青少年研究所（2002）「中学生の生活意識に関する調査」
13. 玄田有史（2007）「教育の経済効果とは」日本評論社『経済セミナー』July 2007年
14. 沈金虎（2005）「1985年以來の教育改革政策を問う-中国における都市・農村教育格差拡大の原因と対策-」京都大学上海センター BBLセミナー
15. 陳武元（2004）「中国高等教育の大衆化と新制二級学院」国立大学財務・経営センター『国立大学法人化と諸外国の改革』第I集
16. 泰堯禹（2007）『大地の慟哭』PHP研究所
17. 付奎香（2005）「中国における高等教育改革の現状及び今後の課題」桜美林大学産業研究所『産研通信』No.62
18. 藤村幸義（2007）「教育産業化の弊害、人材供給の足かせに」社団法人日本経済研究センター・精華大学国情研究センター『中国の経済大論争-市場と政府の均衡を探る』
19. 松繁寿和（2007）「所得格差と教育格差」日本評論社『経済セミナー』July 2007年
20. 三浦有史（2005）「中国の所得格差-所得階層の固定化がもたらす社会不安の高まり」日本総研『RIM』2005 Vol.5 No.19
21. 三浦有史（2006）「中国の社会不安定化リスクをどう読むか-都市化と高齢化によって高まる貧困層の脆弱性」日本総研『RIM』2006 Vol.6 No.23
22. 三浦有史（2007）「中国の人手不足は本当か-統計から読み解く労働市場の変化」日本総研『Business&Economic Review』2007年8月号
23. 文部科学省（2004）「データからみる日本の教育」
24. 矢野真和（2007）「国は教育にどうかかわるべきか」日本評論社『経済セミナー』July 2007年
25. Amecham Shanghai（2005）, *The Business Climate for U.S. Firms in China*
26. Amecham Shanghai（2007）, *The Business Climate for U.S. Firms in China*
27. Appleton, Simon, Lina Song and Quigjie Xia(2005), "Has China Crossed the River? The Evolution of Wage Structure in Urban China during Reform and Retrenchment", *Journal of Comparative Economics* 33
28. Chunbing, Xing（2006）, *Human Capital and Wage Determination in Different Ownerships, 1988-97*, Research Paper No.2006/121, World Institute for Development Economics Research, United Nations University
29. de Brauw, Alan and Scotte Rozelle(2006), *Reconciling the Return to Education in Off-Farm Wage Employment in Rural China*, Williams College
30. de Brauw, Alan and Jhon Giles(2006), *Migrant Opportunity and Educational Attainment of Youth in Rural China*, IZA Discussion Paper No.2326, Institute for the Study of Labor
31. de Janvry, Alain, Ekisabeth Sadoulet and Nong Zhu（2005）, *The Role of Non-Farm Incomes in Reducing Rural Poverty and Inequality in China*, CUDARE Working Papers, University of California

32. Dewen, Wang (2005), *China's Rural Compulsory Education: Current Situation, Problems and Policy Alternatives*, Institute of Population and Labor Economics, CASS
33. di Gropello, Emanuela (eds.) (2006), *Meeting the Challenge of Secondary Education in Latin America and East Asia*, World Bank
34. Farrell, Diana and Grant J. Andrew(2005), *China's Looming Talent Shortage*, Makinsey
35. Fan, Pilei and Guanghua Wan (2006), *China's Regional Inequality in Innovation Capability, 1995-2004*, Research Paper No.2006/153, World Institute of Development Economics Research, United Nations University
36. Fleisher, M Belton (2002), *Higher Education in China: A Growth Paradox?*, Ohio State University
37. Fleisher, M Belton and Xiaojun Wang (2004), *Return to Schooling in China Under Planning and Reform*, William Davidson Institute Working Paper No.704, Michigan University
38. Fleisher, M Belton, Haizhen Li and Min Quiang Xhao (2007), *Human Capital, Economic Growth, and Regional Inequality in China*, Institute for the Study of Labor
39. Gao, Qin(2006), *Social Benefits in Urban China, Determinations and Impact on Income Inequality in 1988 and 2002*, Research Paper No. 2006/117, World Institute of Development Economics Research, United Nations University
40. Lee, Min-Dong Paul (2006), *Widening Gap of Educational Opportunity*, World Institute for Development Economics Research, United Nations University
41. Lee, Min-Dong Paul (2006), "Educational Opportunity Gap Widening in China?", *Beyond Transition*, July-September 2006
42. Liu, Zuejun, Albert Park and Yaohui Zhao (2007), *Explaining Rising Return to Education in Urban China*, Michigan University
43. Li, Hongbin, Pak Liu Wai, Ning Ma and Junsen Zhang (2005), *Does Education Pay in Urban China? Estimating Returns to Education Using Twins*, Stanford University
44. Li, Hongbin, Xianguo Yao, Junsen Zhang and Li -An Zhou(2005), *Parental Childcare and Children's Education attainment: Evidence from China*, Stanford University
45. Hanushek, Eric (1995), "Interpreting Recent Research on Schooling in Developing Countries", *World Bank Research Observer*, World Bank
46. Hanushek, Eric and Ludger Wößmann (2007a), *The Role of Education Quality in Economic Growth*, WPS4122, World Bank
47. Hanushek, Eric and Ludger Wößmann (2007b), *Education Quality and Economic Growth*, World Bank
48. Hannum, Emily and Albert Park (2006), "Academic Achievement and Engagement in Rural", *Education and Reform in China*, Routledge, forthcoming
49. Hannum, Emily, Albert Park and Kai-Ming Cheng (2006), "Market Reform and Educational Opportunity in China", *Education and Reform in China*, Routledge, forthcoming
50. Hannum, Emily and Paggy Kong(2007), *Educational Resources and Impediments in Rural Gansu, China*, World Bank
51. Heckman, James and Xuesong Li (2003), *Selection Bias, Comparative Advantage and Heterogeneous return to education: Evidence from China in 2000*, Institute for Labour Market Policy Evaluation(IFAU)
52. Hossain, Shaikh I (1997), *Making Education in China Equitable and Efficient*, Policy Research Working Paper 1814, World Bank
53. Hong, Mei and Wang Xiaolin (2006), *China's Budget System and the Financing of Education and Health Service for Children*, United Nations Children's Fund and Office of the National Working Committee on Children and Women under the State Council
54. Maurer-Fazio, Margaret (2002), *The Role of Education in Determining Labor Market Outcomes in Urban China's Transitional Labor Market*, William Davidson Institute Working Paper No.459, Michigan University
55. Maurer-Fazio, Margaret and Ngan Dinh (2002), *Differential Rewards to, and Contribution of, Education in Urban China's Segmented Labor Market*, William Davidson Institute Working Paper No.508, Michigan University
56. OECD(2004), *Learning for Tomorrow's World First Results from PISA 2003*
57. OECD(2005), *Governance in China*
58. Pascharopoulos, George (1995), *The Profitability of Investment in Education: Concept and Methods*, Human Capital Development and Operations Policy Working Papers, World Bank
59. Pascharopoulos, George and Harry Anthony Patrinos (2002), *Return to Investment in Education A Further Update*, Policy Research Working Paper No.2881, World Bank
60. Reuter, Ulrich (2006), *What kind of Education Dose China Need? The Impact of Educational Attainment on Local Growth and Disparities*, Research Paper No.2006/127, World Institute of Development Economics Research, United Nations University
61. Sicular, Terry, Yue Ximing, Bjorn Gustafsson and Li Shi (2007), "The Urban-Rural Income Gap and Inequality", *Review of Income and Wealth*, Series 53. Number 1, March 2007
62. Thomas, Vinod, Yan Wang and Xibo Fan (2000), *Measuring Education Inequality Gini Coefficient in Education*, Policy Research Working Paper No.2525, World Bank
63. Wan, Guanghua, Ming Lu and Zhao Chen (2006), *Globalization and Regional Income Inequality Empirical Evidence from within China*, Research Paper No.2006/139, World Institute of Development Economics Research, United Nations University

- 
64. Wan, Guanghua and Zhangyue Zhou (2004), *Income Inequality in Rural China Regression-Based Decomposition Using Household Data*, Research Paper No.2004/51, World Institute of Development Economics Research, United Nations University
  65. Wu Xiaogang and Yu Xie (2002), *Does the Market Pay Off? Earning Inequality and Return to Education in Urban China*, William Davidson Institute Working Paper No.454, Michigan University
  66. Xiaolu, Wang (2006), *Income Inequality in China and its Influencing Factors*, Research Paper No.2006/126, World Institute of Development Economics Research, United Nations University
  67. Yang, Du and Wang Meiyang (2005), *Investment in Human Capital and Their Impact on Regional Disparities in China*, Institute of Population and Labor Economics, CASS
  68. Yang, T Dennis (2000), *Educational and Allocative Efficiency: Household Income Growth during Rural Reforms in China*, Duke University
  69. Yang, T Dennis (2005), *Wages and Returns to Education in Chinese Cities*, Virginia Polytechnic Institute and State University
  70. Zhang, Linxiu, Jikun Huang and Scott Rozelle (2002), *Employment, Emerging Labor Market, and The Role of Education in Rural China*, Working Paper No.02-001, University of California Davis
  71. Zhang, Xiaobo and Ravi Kanbur (2003), *Spatial Inequality in Education and Health Care in China*, Cornell University
  72. Zhang, Junsen, Yaofui Zhao, Albert Park, Xiaoqing Song (2005), "Economic Return to Schooling in Urban China", 1998 to 2001, *Journal of Comparative Economics* 33
  73. Zhu, Nong and Xubei Luo (2006), *Non-Farm and Rural Income Inequality: A Case Study of Two Provinces in China*, Policy Working Paper No.3811, World Bank