

中国における NPO セクターの現状と課題

俞 祖 成

概 要

近年次第に成長を遂げている中国の NPO セクターは、内外の研究者やメディアに注目されている。ところが、中国の NPO セクターが現在如何なる状況に置かれているのか、またどのような課題に直面しているのか、といった根本的な問題に対して行われた研究がほぼ見当たらない。

そこで、本稿では、「組織形態の変遷」と「政策的環境の変容」という二つのアプローチから、1949 年以降の中国における NPO セクターの変容と現状を分析する。結論から言えば、公有制組織としての「社会団体」から「民間組織」へ、そして「社会組織」への変容プロセスを経て、現在の中国の NPO セクターは法定 NPO、草根 NPO および社会的企業などによって構成されている。この組織形態の変遷とともに、それを取り巻く政策的環境も「規制強化」から「規制緩和」へと変わりつつある、ということが明らかとなった。ただし、筆者の観察によれば、今後中国の NPO セクターは「非民主的な政治体制における NPO と政治の関係の不明瞭性」、「党の下部組織の設立による NPO セクターへの新たな統制」および「市民社会の基盤を持たない NPO セクターの矮小化」という避けて通れない課題に直面すると考える。

1. はじめに

近年の中国では、経済発展による市民の生活

様式の多様化、価値観の多元化および社会問題の複雑化などにより、これまで社会問題の主たる解決主体であった第 1 セクター（政府部門）と第 2 セクター（民間営利部門）と並び、サード・セクターとしての民間非営利部門、いわゆる NPO セクターが成長し続けてきた。中国民政部の統計によると、2015 年 3 月末現在、民政部門で正式に登録された法定 NPO は、すでに 61 万 3,186 団体にも及んでいる¹。一方、民政部門で正式に登録せずに企業や任意団体などの形態で活動している「草の根 NPO」は、少なくとも 75 万団体に達していると見られる²。また、21 世紀初めに欧米諸国から「社会的企業」などの新概念が中国へ導入されて以降、社会的企業や社会的インパクト投資などがさまざまな分野で見られるようになった。

このように次第に成長を遂げている中国の NPO セクターは、海外の研究者やメディアに注目されている。たとえば、社会学者・李妍焱は、2012 年に出版された労作『中国の市民社会』において、「党と政府のイニシアティブにもかかわらず、異なる視点、異なる立場から公共問題に携わる『参加の仕組み』を創り上げようとする NPO などの民間組織が、中国社会に現れたこと自体、社会主義体制の大きな変化を示唆している。」³と述べている。また、2014 年 4 月 12 日に世界的にも有名なイギリスの週刊新聞紙『The Economist』は、「氷河の下にある中国の市民社会」という題目の長文記事を掲載し、中国の市民社会（NPO セクター）の将来性について、「国家の後退、家庭構造の変動および社会構造の分裂という厳しい現状に対し、NPO

¹ 中国民政部（2015）参照。

² 何・王（2008）、162 頁参照。

³ 李（2012）、191 頁。

は自らの方法で社会統合を実現するための“接着剤”を生産している。これらのNPOは、未来に自信を持ち、そしてエンパワーメントを期待する若者たちに支えられている。近い将来、中国共産党は、このような動向を簡単に弾圧できないということを認識できるに違いない⁴と指摘している。かくして、NPOセクターが中国の未来を左右する力がある程度で持っていることは内外で広く認識されている。

ところが、中国のNPOセクターが現在如何なる状況に置かれているのか、またどのような課題に直面しているのか、といった根本的な問題に対して行われた研究がほぼ見当たらない。そこで、本稿では、まず、社会主義国家を標榜する中国という特異な社会的文脈におけるNPOセクターの含意と組織形態を明らかにする。そのうえで、中国のNPOセクターに関する法律や政策などの一次資料を駆使し、それを取り巻く政策的環境の変容と現状を考察する。最後に、現状分析の結果を踏まえ、中国のNPOセクターが直面している主な課題を提示する。

2. NPOセクターの組織形態の変遷と現状

一般に、「NPOセクター」とは、「サード・セクター」(The Third Sector)とも呼ばれ、ある社会におけるさまざまな非営利かつ非政府の公益・共益目的をもった市民活動組織、すなわち非営利組織の集合体を指す。ただし、そこで厄介な問題になるのは、「非営利組織」(Nonprofit Organization、以下「NPO」と略称)を如何に定義すればよいのかということである。

これに対し、米国ジョンズ・ホプキンス大学のレスター・サラモン(Lester M. Salamon)は、世界全体のNPOセクターの実証的研究を通じて、広く世界的に受容されるNPOの定義に成

功した。サラモンによれば、組織化、非政府性、非営利分配性、自己統治性および自発性という5つの条件を備えた組織を「NPO」と呼ぶことができる⁵。言い換えれば、市民が自主的に設立し、政府や企業とは独立に運営する非営利目的の組織を「NPO」といえる⁶。ただし、中国のみならず、ほかの多くの国においても、その「NPO」の具体的な組織形態が、時代変遷や社会発展とともに常に変わっていくということに留意する必要がある⁷。

2.1 公有制組織としての「社会团体」

1949年に、中国共産党は政権党になった直後に、「新」中国の建立を訴えながら、中華民国時代のあらゆる法制度、とりわけ民法における社団・財団法人を含めた私法人制度を廃止した。その代わりに、社会主義改造運動を実行し、これまでのあらゆる民間組織を、「機関単位」、「事業単位」、「企業単位」および「社会团体」からなる公有制組織へ再編・統合させた⁸。

そのなかで、そもそも私法人(社団・財団法人)として存続してきた各種の民間団体は、1950年に施行された「社会团体登記暫行弁法」(以下は、「50年社団弁法」)という命令、および翌年に施行された「社会团体登記暫行弁法实施细则」(以下は、「51年社団細則」)という施行令によって、解散・取締あるいは改造され、社会团体として社会主義的の公有制システムに嵌め込まれたのである。

「50年社団弁法」の第3条および「51年社団細則」の第4条によると、社会团体とは人民大衆団体(広範的な群衆の社会活動に従事する団体)、社会公益団体(公益事業を行う団体)、文芸工作団体(文学、美術、演劇および音楽等を中心に文化的活動を行う団体)、学術研究団体(ある専門的な学術研究を行う団体)、宗教団体(宗教活動を展開する団体)およびその他人

⁴ The Economist. (2014), p.24. (日本語訳は筆者)

⁵ Salamon. (2004), pp.9-10 参照。

⁶ 雨森 (2012)、13 頁参照。

⁷ この点に関して、サラモンは「フィランソロピーの新たなフロンティア」という新たな研究プロジェクトにおいて、「フィランソロピー」を「社会的・環境的目的の達成に向けた民間資源の動員」と再定義したことにより、近年公益の新たな担い手として台頭しつつある社会的企業やマイクロ・ファイナンス団体、および彼らを支援する社会的インパクト投資団体やコミュニティ開発金融団体などを、従来の非営利研究の枠組みに取り込もうとしている。小林 (2013)、4-5 頁参照。

⁸ 陳ほか (2013)、372 頁参照。

民政府の法律に符合し設立された団体の 6 種類で構成されるものである、と規定されていた⁹。ところが、1956 年末、各種の民間団体は公有制組織としての社会团体に改造されたことにより、「道具」的な歴史的使命を終えた「50 年社団弁法」は事実上形骸化され、国务院内務部と各級の地方政府による社会团体の統一的な登記制度も同時に廃止された¹⁰。

その後、1950 年代半ばから、毛沢東の直接の指示により、群衆運動による一連の政治運動、例えば、1957 年の「反右派運動」、1959 年の「反彭德懷右傾機會主義運動」、1962 年の「農村の資本主義傾向批判運動」および 1964 年の「社会主義教育運動・文芸界批判運動」が相次いで展開された。このような政治的非常事態とそれに連動し大きく変動した経済的情勢が相俟って、社会团体を中心とする NPO セクターは非常に不安定な社会的環境に置かれた。したがって、1957 年から 1965 年にいたるまで、自然科学分野、文化・体育分野および外交分野に関する官製 NPO が政府主導のもとで新設されたことを除くならば、NPO セクターの発展はほぼ停滞状態に陥ったと言える。

上記の一連の政治運動の影響を受け継ぎ、1966 年から封建的文化、資本主義文化を批判し、新しく社会主義文化を創生しようという「プロレタリア文化大革命」（通称「文革」）が行われた。この文革運動の展開に伴い、国内の主要な文化の破壊と経済活動の長期停滞をもたらしたと同時に、中国全土は無政府という空前の混乱状態に陥り、法制度も政府もほぼ機能しなくなったゆえ、当然ながら政府の社会团体に対する管理業務も完全停止となり、そしてほとんどの合法的な社団も活動停止に追い込まれた¹¹。

要するに、1949 年から 1977 年にいたるまで、社会团体は「再編」、「停滞」および「中断」を経て結局党・政府に従属せしめられたにもかかわらず、建前上中国の NPO セクターの唯一の組織形態として、1980 年代末期新制度を施行するまでに存続してきたのである。

2.2 「社会团体」から「民間組織」へ

1986 年 4 月に、「中華人民共和國民法通則」が制定され、翌年 1 月に施行された。この中国共産党政権初の民法において、法人制度として「機関単位法人」、「事業単位法人」、「企業法人」および「社会团体法人」が設けられたが、そのなかで「公法人」と「私法人」の概念が存在せず、そして財団法人格が設けられなかった。

それにもかかわらず、改革開放政策の進展により、社会的な資金を調達し、教育事業、福祉事業および文化事業などさまざまな公益事業を行うため、日本の財団に相当する「基金会」（foundation）が次々と作られ全国各地へ展開していった。この状況を受け、1988 年 9 月に国务院の閣議決定を経て「国务院令」（政令）というかたちで、「基金会管理弁法」という改革開放以降初の NPO 法制度が公布・施行された。そのなかで、「基金会の管理を強化することを通じ、基金会の順調的な発展を促進する」（第 1 条）という立法の趣旨が提示されたうえで、「内外の社会团体とそのほかの組織および市民個人が自発的に寄付した資金を管理する民間非営利組織であり、社会团体法人に属する」（第 2 条）という基金会の概念が明確にされていた¹²。

「基金会管理弁法」の立法精神を受け継ぎ、「六四天安門事件」が終焉した直後の 1989 年 10 月に、社会团体の登記秩序の再構築を主たる目的として、「協会、学会、联合会、研究会、基金会、联谊会、促進会および商会など」（第 2 条）の社会团体全般を対象とする「社会团体登記管理条例」（以下は「89 年社団条例」）が制定・施行された¹³。

1998 年 10 月に、中国政府は「89 年社団条例」を大幅に改正し、「社会团体登記管理条例」（以下は「98 年社団条例」）と「民弁非企業単位登記管理暫行条例」（以下は「98 年民非条例」）を同時に公布・施行し、非営利領域の拡大と現状に合わせた細分化を進めて法制度的に精密さを増した。そのなかで特に注目すべきなのは、「98 年社団条例」の第 2 条では、「社会团体とは中

⁹ 「社会团体登記暫行弁法」、『中国民間組織年志』編集委員会編（2005b）、145-146 頁、および「社会团体登記暫行弁法施行細則」、同書、147-148 頁参照。

¹⁰ 陳ほか（2006）、2 頁参照。

¹¹ 俞（2014）、57 頁参照。

¹² 「基金会管理弁法」、『中国民間組織年志』編集委員会編（2005b）、158-159 頁参照。

¹³ 「社会团体登記管理条例」、『中国民間組織年志』編集委員会編（2005b）、149-155 頁参照。

国の公民が自発的に組織し、会員の共同意思実現のため、その定款に基づいて活動を展開する非営利性の社会組織である」と規定され、旧制度（「89年社会团体条例」）における社会団体の名称・種類による類別ではなく、社会团体に関する明確な概念定義が初めて盛り込まれた¹⁴。

また、「98年民非条例」の第2条によれば、「民非企业单位とは企業、事業単位、社会团体とそのほかの社会力量および公民個人が非国有財産を利用し開設した非営利性の社会サービスに従事する非営利性の社会組織である」という¹⁵。明らかに、民非企业単位を「社会团体」というカテゴリーから独立させ、独自の法制度によってその規範的な発展を促進することを目的として、「98年民非条例」が制定・施行されたのである。

これ以降、基金会、社会团体および民非企业単位という三つの「法定NPO」を一括して呼称する公式的な用語として、「民間組織」という言葉が使われるようになった。

2.3 「民間組織」から「社会組織」へ

2000年以降、新自由主義的な経済開発が引き続き進行し、環境問題、格差問題、福祉問題などさまざまな社会問題が一層深刻化し噴出しつつある。これらの山積した社会問題に対応していくなかで、政府と市場の限界が認識され、NPOセクターの役割が重視されるようになった。したがって、これまでのNPOをめぐる規制政策が次第に緩和されるようになった。

その発端は基金会制度の全面改正である。2004年3月に、従来の「基金会管理条例」が廃止され、新制度として「基金会管理条例」が制定・施行された。新制度の第2条では、「基金会とは自然人、法人または他の組織が寄付した財産を利用し、公益事業の実施を目的とし、

本条例の規定に基づいて設立した非営利性法人である」と規定され、旧制度における基金会を社会团体法人と規定する条文が廃止された¹⁶。この新规定は依然として民法上の法人制度との矛盾を抱えているものの、基金会の本来の財団的性格を明確化したこと自体は高く評価できよう。

2004年9月に、中国共産党第十六期中央委員会第四回全体会議では「社会主義和諧社会」¹⁷というスローガンが初めて提出された。このスローガンを迅速に具現化するために、2006年10に行われた中国共産党第十六期中央委員会第六回全体会議では、社会团体、民非企业単位および基金会を含む法定NPO全般を総動員しその積極的な役割を発揮させるべきであると強調されている。これを受け、中国共産党がそれまでに法定NPO全般を呼称する公式的な用語であった「民間組織」を放棄し、その代わりに「社会組織」という新用語を造って使用するようになったのである。これは中国のNPOセクターにとって一体どのような意味合いを持つことになったのだろうか。

この点について、民政部民間組織管理局事務室事務長劉振国（当時）は、「“社会組織”という科学的定義を用いてNPO・NGO¹⁸、サード・セクターおよび民間組織などの伝統的な呼称を改造することは、中国の特色がある社会主義理論に基づき、これらの組織の基本属性や主たる特徴などを再認識することによって行われた科学的な総括である。」¹⁹と評価している。このような政府側の評価に対し、NPO研究者・王名は、民間組織という呼称における「民間」という言葉は中国の歴史上に「官側」（政府側）と対立する言葉であり、非主流的・非正統的なものと見なされ、時には「非公式的」、「非合法的」という意味合いが持ち込まれ、政府側の市民社会に対する疎外、軽蔑、さらには排除という認識

¹⁴ 「社会团体登記管理条例」、『中国民間組織年志』編集委員会編（2005b）、160-165頁参照。

¹⁵ 「民非企业単位登記管理暫行条例」、『中国民間組織年志』編集委員会編（2005b）、311-315頁参照。

¹⁶ 「基金会管理条例」、『中国民間組織年志』編集委員会編（2005a）、222-227頁参照。

¹⁷ 「社会主義和諧社会」とは「和諧社会」と略称し、中国共産党が2004年に発表した各階層間で調和の取れた社会を目指すというスローガンのことである。

¹⁸ 「NGO」とは、Non-Governmental Organization（非政府組織）の略称である。中国では、NGO・NPOのほか、「公民社会組織」（Civil Society Organization）、「第三部門組織」（The Third Sector Organization）、「中介組織」（Medium Organization）、「志願部門組織」（Voluntary Sector Organization）、「社会团体」（Mass Organization）、「民間組織」（Civil Organization）、「社会組織」（Social Organization）および近時政府・行政と民間社会の攻防により頭角を現すようになった「公益組織」（Public Interest Organization）等々、多様な名称が使用されるようになっており、非営利目的の組織をめぐる用語上の混乱は今日までに続いてきた。とはいえ、これらの名称はほぼ同様の意味で使われている。

¹⁹ 劉（2010）、139頁。

を露呈せしめた。ところが、「社会組織」という新用語の提出によって、そのような官側の認識が著しく変化したと指摘している²⁰。つまり、「社会組織」という新用語の提出により、中国共産党の NPO に対する認識が一変したと言える。

2.4 NPO セクターの全体像

中国共産党政権が登場して以来、長時間にわたって規制が厳しい NPO 政策を実施していた。その結果「非法定 NPO」の大量発生問題を引き起こした。すなわち次節で述べるように、厳格な二重許可主義のもとで業務主管単位（主務官庁）が見つからないことから、大量の草の根 NPO は登記から漏れ、企業として登記もしくはほかの組織形態——たとえば非合法組織としての任意団体——で活動するようになり、逆に党にとっては「把握しにくい」存在となったのである²¹。2000 年以降、限定された分野で規制緩和が行われてくるとはいえ、さまざまな事情により法定 NPO として法的登記ができず、または法的登記に意欲を持たない NPO が依然として数多いことも事実である。

また偶然にも、規制緩和を目指す「基金会管理条例」の公布と時を同じくして、2004 年 1 月に「社会的企業」という訳文が中国へ紹介された。これを契機として、社会的企業が社会サービス、貧困撲滅および就職支援などさまざまな

分野で次々と登場した²²。同時に、社会的インパクト投資やベンチャー・フィランソロピーも相次いで導入され、さらに最近になって「社会的投資市場」の構築さえ提唱されるようになった²³。こうした新たな国際的な潮流の影響を受けつつ、「民間組織」や「社会組織」など政府側の公式的な呼称、および NPO・NGO、市民社会組織などある程度でイデオロギー的色彩を帯びた呼称に代わって、「公益組織」という中立的な立場を表明する用語は中国で急激に浸透するようになった。

したがって、大雑把に整理すれば、図 1 に示すように、現在中国の NPO セクターは「社会团体、基金会、民非非企業単位」からなる法定 NPO、「コミュニティ組織、農村専門協会、企業登録の NPO、海外 NGO の中国支部等」を含む草の根 NPO および社会的企業などによって構成されている。

3. NPO セクターを取り巻く政策的環境の変容と現状

上述した NPO セクターの組織形態の変遷プロセスは同時にそれを取り巻く政策的環境の変容プロセスでもある。中国の NPO セクターの現状をよりよく把握するために、以下では中華人民共和国が建立して以降の NPO 政策の変容プロセスを、政治システムへの再編時期、法制

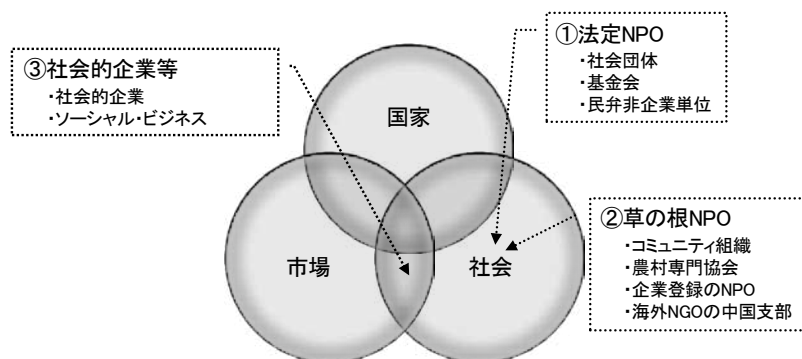


図 1 中国における NPO セクターの全体図

（出典）王名（2013a）、16 頁を参考に、変更を加えて筆者作成

²⁰ 王（2013a）、338 頁参照。

²¹ 李（2012）、24 頁参照。

²² 黄・覃（2013）、15-19 頁参照。

²³ 社会企業研究中心ほか（2013）参照。

化と規制強化の時期、および規制緩和の時期という三つの時期に分けて考察する。

3.1 政治システムへの再編時期

1949年10月に中国共産党が政権奪取に成功した後、プロレタリア独裁というスローガンのもとで生産手段の私有制を社会主義的な公有制に変革し、いわゆる社会主義改造を行っていた。その一環として、それまでに私法人（社団・財団法人）として存続してきた各種の民間団体は公有制組織の一種類としての「社会团体」へ再編されていった。

この再編活動を進めるために、中国共産党は民間団体に関する「団結・改造」政策を速やかに打ち出した。ここでいう「団結・改造」政策とは、新政権の運営や安定化に役立つ民間社団を団結・懐柔し、新政権に反対しないとはいえ、社会主義精神に合致できない民間社団を改造する一方、新政権を脅かす恐れがあると判断された民間社団に対しては取締・解体していく、という恣意的な政策にほかならなかった。

この当局の政策意図に基づき、前節で述べたように、当時の中央政府・政務院は「50年社団弁法」と「51年社団細則」を制定・施行した。ここで特に補足しておきたいのは、「50年社団弁法」の第4条では、「国家と人民の利益に危害を与える反動団体に対してその設立を厳禁する。そして登記された社団は反動行為が発覚した場合、その社団資格を取り消し解散させる」と記されている。また、「50年社団弁法」を順調に進めるために、内務部（現・民政部）は、地方政府の関係部署に対し、「社会团体の登記手続きを行う際に注意すべき事項に関する通達」を発し、次のように指示を下した²⁴。

社団の登記を批准する原則は、その社団の政治的身分を主とすべきである。〔中略〕状況を厳格に峻別し、慎重に処理しなければならない。政治的問題がなく、運営状況がよい進歩的団体に対しては、その登記手続きを優先的に批准すべきである。政治的身分が不明

瞭な団体に対しては、詳細な材料に基づく報告の提出を命じ、関係状況が判明したうえで処理する。反動の証左を確定するならば、その団体を即時に解散させると同時に、反革命処罰条例に依拠して関係者を処罰する。〔中略〕政治的問題がないとはいえ、運営状況がよくない、あるいは組織自体が不健全な団体に対しては、実際の状況に鑑み、改善の余地があるもの或はある程度社会的な役割を果たせるものと看做し、その登記手続きを批准するか、暫く棚上げにする。

つまり、当時の中国当局は、「50年社団弁法」などに依拠し、建前上「人民」に対する結社の自由の保障を謳いながら、新政権の社会主義的価値観によって社団に登記申請を義務づけ、「非主流的な政治団体を解散した一方、社会主義的価値観に合致できない社団を『封建主義的なもの』や『反動的なもの』として厳格に取り締まった。また、それ以外の社団に対して改造を強行した」²⁵のである。

その後、一連の政治運動によるNPOセクターの停滞および文化大革命によるNPOセクターの中断を経て、1949年から1977年までの中国におけるNPOセクターは、結果として党・政府に従属していたのである。

3.2 法制化と規制強化の時期

繰り返しになるが、1956年末、「道具」的な歴史的使命を終えた「50年社団弁法」は直ちに当局により放置された。言い換えれば、1956年末以降の中国でNPO法制度は事実上空白状態となり、そしてその空白状態は1980年代末期新制度を制定・施行するまでに継続してきた。他方で、1978年に実施した改革開放政策の進展による社会团体の無秩序な設立ブームおよび市民意識の台頭による民主化運動の高揚などを受け、「法制化」と「規制化」を同時に目指すNPO政策の整備が進められていった。

²⁴ 中国社団研究会編（2001）、622-623頁。（日本語訳は筆者）

²⁵ 托马斯・西爾克編（2000）、84頁。

3.2.1 「基金会管理弁法」の制定・施行

1988 年に、「基金会管理弁法」が制定・施行され、基金会の法人格取得のプロセスについて、「第 11 条 基金会を設立する際に、まず関連主務官庁を経由して中国人民銀行の批准を得たうえで、民政部門の登記手続きを行って法人登録許可書を得る。法人格を取得した限り業務活動が許される」と記されている²⁶。つまり、業務管理部門の同意、人民銀行の批准および民政部門の登記という「三重許可主義」が採用されたのである。これにより、民間による基金会の設立がほぼ排除され、官製基金会の横行をもたらされた。

3.2.2 「89 年社团条例」の制定・施行

「基金会管理弁法」に続いて、「六四天安門事件」が終焉した直後の 1989 年 10 月に、社会団体の登記秩序の再構築を主たる目的として「社会团体登記管理条例」（いわゆる「89 年社团条例」）が制定・施行された。そのなかで、規制手段として「二重許可主義」、「競争制限原則」および「二重監督制度」が採用された²⁷。

まず、二重許可主義について、「89 年社团条例」の第 9 条において、社会团体を設立する際に関係業務主管部門（主務官庁）の審査と同意を得たうえで、登記管理機関としての民政部門に登記申請を行う、とされている。換言すれば、業務上の指導を行う「業務主管部門」の事前許可と登記業務を行う「民政部門」の登記許可を同時に得なければ、社会团体が設立できない。

次に、競争制限原則について、「89 年社团条例」の第 16 条によれば、1 行政区内に業務内容が同じ、もしくは類似する社会团体を複数設立してはならない。つまり、「1 行政区に 1 分野 1 団体しか認めない」という原則によって、社会团体の間の競争が完全に制限されている。最後に、二重監督制度とは、「89 年社团条例」の第 8 条によれば、審査を経て登記された社会团体は業務主管部門と民政部門からの日常的な監督を同時に受けなければならないということ

である。

3.2.3 法制度の大幅な改正による規制強化

1998 年 10 月に、中国政府は「89 年社团条例」を大幅に改正し、「社会团体登記管理条例」（いわゆる「98 年社团条例」）と「民弁非企業単位登記管理暫行条例」（いわゆる「98 年民非条例」）を同時に公布・施行し、非営利領域の拡大と現状に合わせた細分化を進め、法制度的に精密さを増すと同時に NPO 活動に対する規制も一層強化した。「98 年民非条例」を通覧すると、ここでは「98 年社团条例」とほぼ同様な制度仕組みが設計されていることが確認できるので、以下では「98 年社团条例」を例として取り上げその規制強化の要点を説明する。

旧制度に比較すれば、「98 年社团条例」では従来の「二重許可主義」、「競争制限原則」および「二重監督制度」などが維持されたままのほか、「設立要件の厳格化」、「業務主管部門の拡大化」、「支部設立の禁止」および「行政不服申立の禁止」などの新たな規制手段が次のように示されている²⁸。

（イ）設立要件の厳格化。新制度の第 10 条によると、社会团体を設立するには以下の 6 つの条件を満たす必要があるという。第一に、50 名以上の個人会員または 30 以上の団体会員を有すること。個人、団体混成の場合は少なくとも 50 以上の会員を有すること。第二に、規範に合った名称とそれに相応する組織機構を有すること。第三に、固定住所があること。第四に、業務内容に相応する専門職員がいること。第五に、合法的な資産と資金源を有すること。全国レベルの社会团体は 10 万元（200 万円）以上の活動資金、地方レベルの社会团体と複数行政区を跨ぐ社会团体は 3 万元（60 万円）以上の活動資金を有すること。第六に、独立した民事責任能力を有すること。日本の NPO 法人や一般社团・一般財団法人に比べると、明らかに中国の社会团体の設立要件が過度に厳格であることを指摘できる。

（ロ）業務主管部門の拡大化。旧制度には「社

²⁶ 「基金会管理弁法」、『中国民間組織年志』編集委員会編（2005b）、158-159 頁参照。

²⁷ 「社会团体登記管理条例」、『中国民間組織年志』編集委員会編（2005b）、149-152 頁参照。

²⁸ 「社会团体登記管理条例」、『中国民間組織年志』編集委員会編（2005b）、160-165 頁参照。

会団体の業務活動が関係業務主管部門に指導される」という非常に曖昧な規定しかなかった。これに対し、新制度では従来の「業務主管部門」に代わって、「業務主管単位」という用語が使用されたと同時にその具体的な範囲が次のように定められている。すなわち「業務主管単位」には、行政部門（国务院の関係部署と県レベル以上の地方政府の関係部署）、立法部門（全国人大常委会弁公庁）、裁判所・検察庁（最高人民法院および県レベル以上の地方法院、最高人民検察院および県レベル以上の検察院）、全国政協弁公庁、党の組織（中共中央各職能部門、所属機構および県レベル以上の党委員会の関係部門）、中共中央、国务院および県レベル以上の党委員会・地方政府に授権された組織、軍隊組織（中国人民解放軍政治部の規定による）などが含まれている²⁹。この業務主管部門の拡大によって、できるだけ多くの体制内の公的組織を動員し民間結社としての社会団体を厳密に監視・統制するという当局の意図が露呈された。

（ハ）支部設立の禁止。新制度では「社会团体が地方の支部を設立することができない」という条文（第19条）が新設されている。これは「競争制限原則」の延長線上にあるものとみなすことができる。

（二）行政不服申立の禁止。旧制度の第15条・28条によれば、民政部門に登記申請が拒否された場合、または行政部門に処罰された場合、当該社会团体が行政部門に対して不服を申し立てその違法性や不当性を審査させ、その是正を

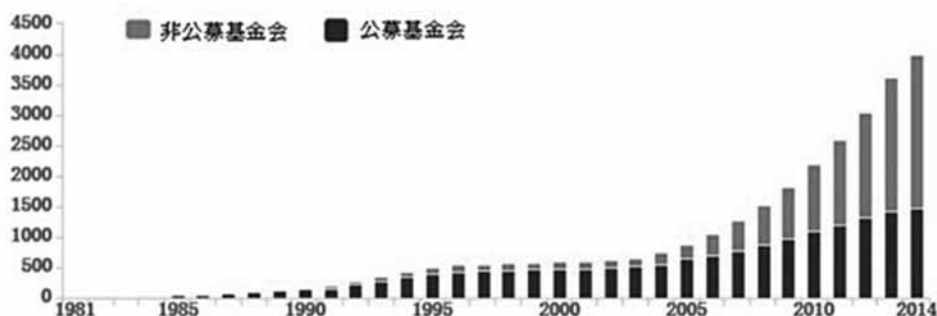
請求することができる。ところが、新制度ではこの二つの条文が完全に削除され、実質上社会团体の行政不服申立が禁止されている。

3.3 規制緩和の時期

2000年4月に施行された「非合法民間組織の取締に関する暫行弁法」によって、反政府的・反政権的な市民運動はほぼ姿を消すことになった。同時に、2001年のWTO加盟を契機に、関係法制度の整備作業によって市場経済の公平性・透明性を確保するグローバル・スタンダードの形成が進められ、「法による支配」の理念が一層進展した。他方、新自由主義的な経済開発が引き続き進行し、環境問題、格差問題および福祉問題などさまざまな社会問題が一層深刻化し噴出しつつある。こうした山積した社会問題に対応していくなかで、政府と市場の限界が認識されNPOセクターの役割が重視されるようになった。したがって、これまでの規制が厳しいNPO政策が次第に緩和されるようになった。

3.3.1 基金会法人制度の全面改正

2004年に「基金会管理弁法」が全面的に改正された。従来の制度に比べると、新制度では先進国の財団法人制度の経験を参考しながら、基金会の設立、変更、解散、内部ガバナンス、資金の管理と運用および税制優遇措置などにつ



（出典）基金会中心網（2014）

図2 中国における基金会法人数の推移（2014年9月23日現在）

²⁹ 民政部関於重新確認社会团体業務主管単位的通知、『中国民間組織年志』編集委員会編（2005b）、360-361頁参照。

いて詳細な規定が盛り込まれる一方、基金会の財団的性格の明確化、募金資格の有無による基金会の分類（公募基金会と非公募基金会）、「三重許可主義」から「二重許可主義」への変更、および支部設立の解禁などさまざまな規制緩和の傾向が示されている³⁰。

当局が意図した通り、ある範囲での規制緩和を目指す新基金会制度が施行されて以降、民間による非公募基金会の設立ブームが興ってきた。(中国)基金会センターの統計データによる、2000年4月前に基金会数全体の20%しか占めなかった民間による非公募基金会は、新制度の施行によって法的に承認され、2005年以降20%以上の年間増加率で急成長していく。図2に示すように、2010年末には非公募基金会の数がすでに公募基金会の数を上回っており、さらに2014年9月23日現在になるとその数が2,538団体に上り、同時期における1,473団体の公募基金会数を大幅に上回っている³¹。

3.3.2 中国共産党最高指導部の NPO に対する認識の変容

2003年10月に、中国共産党第十六期中央委員会第三回全体会議では市場メカニズムを改善し市場秩序を整えるために、「市場化の原則に基づき、各種の行業協会・商會を發展させるべき」と初めて提案された。翌年9月に、中国共産党第十六期中央委員会第四回全体会議では「社会主義和諧社会」というスローガンが初めて提出されたと同時に、党の執政能力をアップさせるための一環として、「社会管理のメカニズムと関連政策法規を整備し、社会管理の資源を統合し、『党委員会が指導し、政府が責任を負い、社会全体が協力し、公衆が参加する』という社会管理システムを建立・健全化しなければならない。〔中略〕社団、行業協会、社会仲介組織が備える『サービス提供』、『苦情申立』および『業界行動の規範化』などの機能を發揮させ、社会管理と社会サービスとの合力を形成させる」と提起された。つまり、2006年までに市場経済のさらなる進展を図るために業界団体など非常に限定された NPO の役割が重視さ

れていた。

ところが、「和諧社会」というスローガンを迅速に具現化するために、2006年10月に行われた中国共産党第十六期中央委員会第六回全体会議では、「社会主義和諧社会の構築に関する若干重大問題に関する中共中央の決定」が審議され採用されるに至った。そのなかで、和諧社会を構築するために社会团体、民弁非企業單位および基金会を含む法定 NPO 全般を総動員しその積極的な役割を發揮させるべきである、と強調されていた。これを契機に、中国共産党がそれまでに法定 NPO 全般を呼称する公式的な用語であった「民間組織」を放棄し、その代わりに「社会組織」という新用語を造って使用するようになった。

「社会組織」という新用語が提出された僅か1年後、胡錦濤総書記（当時）は中国共産党第十七期全国代表大会において、NPO の重要性を改めて率直に訴え、「社会管理体制における社会組織の役割」という新たな認識を打ち出した。これに留まらず、2012年に入ると、行政改革と経済改革に続いて社会改革が漸く正式に提起された。2012年11月に行われた中国共産党第十八期全国代表大会では、胡錦濤総書記（当時）は「社会建設を強化し社会体制の改革を加速すべきである。『政府と社会が分離し、責務を明確化し、法によって自治を行う』という現代的な社会組織体制の形成を加速しなければならない」と指示した。

上に述べた種々の認識の集大成として、2013年11月に中国共産党十八期中央委員会第三次全体会議では、同年3月に登場したばかりの習近平政権は、中国経済のバージョンアップを狙い、鄧小平時代以来の改革開放をさらに深化させるために、今後の全面的な改革をめざす総目標として「ナショナル・ガバナンス・システムとガバナンス能力の現代化を推進すること」を提出した。そのなかで、行政委託への NPO の参入、一部の事業單位³²を NPO へ転換させること、国家政治（討議デモクラシー）への NPO の参加およびある範囲での「二重許可主義」の廃止など、さまざまな規制緩和と政策が提案された。このような中国共産党最高指導部の

³⁰ 「基金会管理条例」、「中国民間組織年志」編集委員会編（2005a）、222-227頁参照。

³¹ 基金会中心網（2014）および基金会中心網（2013）、23-25頁参照。

³² 行政の指導下に置かれ公共サービスを提供する組織であり、日本の独立行政法人に近いものと考えられる。

NPO に対する認識は、中央政府の NPO 政策に決定的な影響を与えていく。

3.3.3 中央政府による NPO 政策の規制緩和

中国共産党最高指導部が事前に決定し、「ラバースタンプ」と揶揄されている全国人民代表大会の審議を経て形成する決議は、政府部門によって執行されるという現代中国の「党国体制」のもとで、政府部門のあらゆる政策は党の決定に左右されている。したがって、上に述べた中国共産党最高指導部の NPO に対する認識の変容は政府部門の関連政策に決定的な影響を与えていく。

2008 年 3 月に、温家宝総理（当時）は『2008 年度政府活動報告』において、政府の職能の転換を加速するためには行業協会、商会およびその他の社会組織の役割を果たさなければならないと強調している。2 年後、温家宝総理（当時）は『2010 年度政府活動報告』において NPO に対する新たな認識を示した。すなわち社会管理を強化・革新するために、政府の社会管理職能を強化し、市民の法による社会管理への参加を広範に組織・動員し、社会組織に積極的な役割を果たさせて社会管理のメカニズムを改善するということである。

このような指示を受け、2011 年 3 月に開催された第十一期全国人民代表大会第四次会議において、NPO の規制緩和の根本的な対策として「NPO 三条例」（「98 年社团条例」、「98 年民办非条例」および「基金会管理条例」）の全面改正が提案され可決された。その後、民政部の主導のもとで「NPO 三条例」の全面改正作業は早々に始まったものの、今日までに延長され、全国各界の期待に添えずなかなか公布できない状態になったのである。

ところが、翌年に入ると新たな転機が訪れた。2012 年 3 月 5 日に、温家宝総理（当時）は民生の保障と改善における社会組織の機能を強調すると同時に、政府と NPO との関係の整理を新たに提起した。これに続き、2013 年 3 月に「社会管理を強化・革新する。政府による公共サービス事業の提供方式を改善し、〔中略〕社会組織管理体制を改革し、社会組織の健全な発展を誘導する」という新たな政策的主張が『2013

年度政府活動報告』において提示された。この提案を受けた 7 日間後、温家宝総理に代わって就任したばかりの李克強新総理に率いられる国務院は、第十二期全国人民代表大会第一次会議に「国務院機構改革および職能転換方案」を提出し可決されるに至った。この改革方案では、現代中国史上初の NPO 政策に関する画期的な改革案、すなわち「協会・商会型、科学技術型、公益慈善型および都市部・農村部におけるサービス提供型の社会組織を重点的に育成し優先的に発展させる。これらの社会組織の設立は、直接民政部門に法に基づいて申請登記することとし、これまでのように業務主管単位の審査や同意は必要としない」という改革案が初めて提示されている。

この画期的な改革案が公布された 5 日間後、李克強新総理は国務院改造によって成立した国務院で「新国務院第一回会議」を行い、「国務院機構改革および職能転換方案」の具体的な施行事項について関係出席者と協議した。そのなかで、李克強新総理は「協会・商会型、科学技術型、公益慈善型および都市部・農村部におけるサービス提供型の社会組織の民政部門による直接的な申請登記に関する法案を早急に制定しよう」と各地方政府へ指示した。李克強新総理の強力な指示のもとで、民政部は国務院法制弁公室とともに「NPO 三条例」の全面改正作業を一層加速すると同時に、「四種類の社会組織の直接的な申請登記に関する認定基準」と「全国レベルの社会組織の直接的な申請登記に関する暫定規則」を制定し、各地方における直接的な申請登記業務を促進することに取り組んでいる。

加えて、中国共産党最高指導部が提出した「ナショナル・ガバナンス」という新たな国家戦略を受け、2014 年 3 月に、李克強新総理は中国の NPO セクターのさらなる改革を展開するには、「ソーシャル・ガバナンスのイノベーションを促進しなければならない。『法による支配』という手法を駆使しながら、多元的な主体による協治を実行すべきである。〔中略〕公共サービス事業の提供とソーシャル・ガバナンスにおける社会組織の役割をさらにいっそう果たさせるべきである」という新たな処方箋を施した。

これによって、これまでの「社会管理」というガバメントの色彩が濃厚な政策用語が「ソー

「シャル・ガバナンス」という国際的な潮流に合致した新用語に代替され、中国の NPO セクターが新たな時代を迎えることが明確に示されたのである。

4. 結びに代えて：NPO セクターが直面する課題

以上、「組織形態の変遷」と「政策的環境の変容」という二つのアプローチから、1949 年以降の中国における NPO セクターの変容と現状を分析した。分析の結果、現在の中国の NPO セクターは法定 NPO、草の根 NPO および社会的企業などによって構成されており、それを取り巻く政策的環境が「規制強化」から「規制緩和」へと変わりつつある、ということが明らかとなったのである。ただし、筆者の観察によれば、今後中国の NPO セクターは少なくとも次のような課題に直面すると考える。

4.1 非民主的な政治体制における NPO と政治の関係の不明瞭性

改革開放以降、中国の政治体制が「人治」から「法治」へと転換しつつあることは否めないものの、未だに民主政治が実施されていない。このような状況のもとで、政府の役人による腐敗や汚職が絶えず蔓延し、中国共産党政権の正統性さえ問われるようになった。これを受けて習近平新政権は、腐敗撲滅キャンペーンを敢行し、胡錦濤政権で中央政治局常務委員を務めた大物政治家であった周永康をはじめとする数多くの官僚・役人を処罰し、さらに 2014 年 10 月に開催された中国共産党第十八期中央委員会第四回全体会議において、「法による治国を全面的に推進することに関する若干の重大問題の決定」を採択し、憲法の徹底的な施行、立法プロセスへの市民参加の促進および司法の独立性の確立など画期的な施策を講じ、政権維持に懸命に取り組んでいる。

ところが、習近平政権が憲政政治を実施する

わけでもないため、国家の憲法（「中華人民共和國憲法」）と党の憲法（「中国共産党規約」）の関係を如何に調整するのかということをお問いただなければならない。なぜかという、「中華人民共和國憲法」の序章では、「中国共産党が国家の各事業を指導・リードすること」が定められ、党の絶対的な指導権が明言されている。他方、国家の憲法と同じく「constitution」という英文単語に充てて翻訳されている党の憲法である「中国共産党規約」は、約 8,700 万人にも上る中国共産党員全体に対してだけではなく、約 13 億人の中国国民全体に対しても制限をかけており、事実上国家の憲法を凌駕する法的効力を持っているからである。このような事実を鑑み、国家の憲法における「国民の結社の自由」の規定と党の憲法における「民間企業や NPO への党組の設立」の規定との関係、さらに言えば、NPO と政治の関係は、一体どのように調整すべきなのか、依然として大きな政策的課題として残されている。

日本では、NPO と政治の関係について、近年すでに鋭い問題提起が行われてきたが³³、中国では、習近平政権が 2013 年に「協会・商会型、科学協会型、公益慈善型および都市部・農村部におけるサービス提供型の NPO」、言い換えれば、政治分野に直接に係らない NPO を対象に緩和政策を敢行したことは、NPO と政治の関係の整理に対する反応としても理解できる。ところが、今日に至るまでに、NPO と政治の関係に関する話題が、中国国内で依然として政治的なタブーと見なされ、関連研究も一切禁止されている。今後、NPO セクターが中国社会の未来を左右する力、さらに言えば中国社会をよりよい方向へ発展させる力を発揮させるために、NPO と政治の葛藤を迅速に解決することが必須になるであろう。

4.2 党の下部組織の設立による NPO セクターへの新たな統制

改革開放の初期、相次いで起こった市民による民主化運動が結果として中国共産党の保守派

³³ 詳細は、柏木宏（2008）『NPO と政治』明石書店、岡本仁宏（2011）『NPO の政治活動の活性化に向けて』『ボランティアリズム』第 1 号、3-12 頁、仁平典宏「ボランティアと政治をつなぎ直すために」『ボランティアリズム』第 1 号、13-24 頁、および山岡義典「政治と NPO」『ボランティアリズム』第 1 号、25-35 頁を参照されたい。

によって弾圧されたが、党による NPO への統制を強化する引き金にもなった。1992 年に行われた中国共産党第十四次全国代表大会において、江沢民総書記（同時）を中心とする保守派の主導により、1987 年に趙紫陽総理の主導のもとで「社会团体への党组の設立を廃止する」という目的で改正された「中国共産党規約」第 46 条は次のように再改正された。

第四十六条 中央政府機関、地方政府機関、人民団体、経済組織、文化組織およびその他の非党組織の領導機関において、党の下部組織として党组を設立できる。党组の任務は、党の路線、方針、政策を実現させ、本部門に係る重大問題を討論し決定し、非党員の幹部と群衆を団結し党と国家に与えられる任務を完成し、本機関および下部組織の党組織に係る仕事を指導する（傍点筆者）。

この改正によって、経済組織としての企業や文化組織をはじめとする社会团体への党组の設立を復活させた。この改正案をさらに実効化するために、党と政府は「社会团体への党の下部組織を設立することに関する通知」（1998 年 6 月）および「社会团体への党組織の建設活動を強化することに関する意見」（2000 年 7 月）を発した。だが、この通知による政策的な効果があまりにも見られないため、2000 年 10 月に、中国共産党中央組織部は再度「社会团体への党組織の建設活動を強化することに関する意見」を打ち出した。これ以降、NPO、とりわけ法定 NPO への党の下部組織の設立活動が次第に展開されてきた。さらに、2009 年に胡錦濤総書記（当時）が提出した「科学的発展観」という大義名分のもとで、「新社会組織への党组の建設に関する意見」を公布するに至った。

ところが、NPO への党の下部組織の設立活動は依然として難航している。その証左として、中国民政部の統計データによれば、2009 年末現在、43 万 1,069 団体の法定 NPO の中で

党の下部組織を設立した団体が 7 万 3,885 団体にとどまっており、全体に占める比率はわずか 17.1%であったという³⁴。やむを得ず、その便宜的な対策の一つとして、上海などの地域で党組織の主導によって NPO が相次いで作り出されている。かくして、従来の行政組織やその外郭団体によって作られた「官製 NPO」（Government-organized Non-Profit Organizations）と並んで、「党製 NPO」（Party-organized Non-profit Organizations）という新たな「怪物」が誕生してきたと指摘されている³⁵。

また、最も注目すべきなのは、2015 年 5 月 29 日に、習近平総書記は中共中央政治局会議を開催し、これまでの単なる通知や意見ではなく、国家政治全般に重大な影響を与える「中国共産党党组工作条例（試行）」を制定し施行することを決議したことである。この中国共産党最高指導部による新たな政策では、3 人以上の党員を持っている全国レベルの文化組織および社会組織は、中国共産党中央委員会の批准を得たうえで党组を設立すべきであると規定され³⁶、NPO セクターへの党による統制は一層強化されていく。これを受け、中国における経済改革と行政改革の最前線である深圳市政府は、中国共産党深圳市社会組織委員会・規律検査委員会を新設し、市内の 9,026 団体の NPO へ党组を設立するように努めている³⁷。今後、党の下部組織の設立活動に対して中国の NPO セクターが如何に対応すべきかは避けて通れない重大な課題であろう。

4.3 市民社会の基盤を持たない NPO セクターの矮小化

そもそも中国における NPO セクター論は 1990 年代初期に導入された市民社会論によって端緒を開かれ、そして常に市民社会論と重なって展開されてきた。

1978 年に改革開放政策が断行されたのに伴い、毛沢東時代の国家主義的社会構造からの脱

³⁴ 中国民政部（2010）参照。

³⁵ Thornton, (2013) 参照。

³⁶ 「中国共産党党组工作条例（試行）」、中国中央人民政府ホームページ：http://www.gov.cn/zhengce/2015-06/16/content_2880383.htm、2015 年 8 月 10 日最終アクセス。

³⁷ 「深圳成立社会組織党委統籌推進全市社会組織党建工作」、深圳市社会組織總會ホームページ：<http://www.ssof.cn/news/10000100000000819.html>、2015 年 8 月 10 日最終アクセス。

却を求めるため、西洋の市民社会論が意図的に導入されはじめた。1992年に、鄧正来・景躍進は「中国の市民社会を構築する」という論文を発表し、初めて中国の現実的な文脈に即して市民社会づくりの構想を提起し、そして「中国的市民社会」の未来図を、「社会成員が契約によるルールにしたがって、自発と自治を前提条件として、経済活動と社会活動を行う私的領域、および政治活動に対して議論したり参加したりする非公式的な公的領域である」と意欲的に描き出そうとしている³⁸。

この論文を嚆矢として、中国における市民社会論は盛り上がっていき、さらに1995年に北京で開催された第四回世界女性会議および新しい市民社会論の展開などから強い影響を受けつつ、NPOセクター論と合流する傾向が強まっていく。2006年に、中国共産党中央編訳局副局長でもあり、「社会主義的市民社会」の提唱者でもある俞可平は、「中国の公民社会³⁹：その概念、分類および制度的環境」という論文を発表し、市民社会や非営利目的の組織をめぐる用語上の混乱状況を整理したうえで、中国の市民社会を次のように定義付けている⁴⁰。

我々は、国家・政府システムおよび市場・企業システム以外のあらゆる民間組織または民間関係の総和、いわば公式的な政治領域と市場経済領域以外の民間公共領域を「市民社会」と見なすことができる。市民社会を構成する主体は、各種非政府・非企業的な公民組織であり、そのなかには公民の権利擁護組織、さまざまな業界団体、民間公益組織、コミュニティ組織、利益団体、同人団体、互助団体、趣味団体および公民によるさまざまな自発的な結合などが存在する。これらの組織は、政府部門（第一部門）に属するものでもなく、市場システム（第二部門）に属するものでもないため、政府と企業の間には存在する「第三部門」（The Third Sector）と呼ばれる（傍点

筆者）。

この論文から明らかなように、俞の市民社会論からは、「市民社会≡NPOセクター」という見解を容易に読み取ることができる。これ以降、俞の認識は中国の学界にほぼ継承されてきたと言える。

このような市民社会論の展開を受け、2008年に改革開放の最前線の一つである深圳市の中国共産党委員会宣伝部は、都市中心の街で「市民社会、共同成長」というスローガンを記載した巨大な看板を設置し、市民社会の建設を深圳市の社会改革と都市建設の主たる目標として大いに宣伝した。ところが、2010年に、中国共産党中央指導部の保守派陣地である「中央政法委員会」の事務局長を務めていた周本順（当時）は、中国共産党中央委員会の機関誌『求是』への投稿文章で「欧米国家がわれわれに対して設計した“公民社会”を誤信・謬伝してはならない。そしてその陥穽に陥らないよう警戒しなければならない。」⁴¹と警告を発した。この「市民社会陥穽論」を受けて、2013年7月に、清華大学教授・胡鞍鋼は欧米における市民の権益の保護を核心とする「市民社会」（Civil Society）という用語に代わって、中国共産党の絶対的な指導にしたがって労働者を主体とする「人民社会」（People's Society）という概念を鼓吹している⁴²。

胡鞍鋼の論文が掲載された直後、中国の市民社会推進派の代表者でもあり同じ清華大学教授・王名は、自らの「博客」（ブログ）で「公民社会を語ろう」という長文を発表し「人民社会論」に反論した⁴³。同年翌月、胡鞍鋼の盟友でもあり香港中文大学教授・王紹光は「市民社会 VS. 人民社会」の構図を提示し、「市民社会が、新自由主義によって作り出された粗末な神話である」と叫んで、胡鞍鋼の「人民社会論」を全面的に支持する意欲を表明した⁴⁴。その後、御用学者による国際的な潮流に逆行する「人民社会論」

³⁸ 鄧正来・景躍進（1992）「建構中国的市民社会」『中国社会科学季刊』（香港）創刊号。この論文は、鄧正来（2002）『市民社会理論的研究』中国政法大学出版社、1-25頁に収録されている。

³⁹ 俞可平らの提唱により、1990年代半ばから、Civil Societyの中国語訳は「市民社会」から「公民社会」へと次第にシフトした。

⁴⁰ 俞（2006）、110頁。（日本語訳は筆者）

⁴¹ 周（2010）、37頁。

⁴² 胡・王、52-59頁参照。

⁴³ 王（2013b）参照。

⁴⁴ 王（2013）、52-55頁参照。

に徹底的に反論するために、米国の中国人研究者・寒竹⁴⁵や中国人民大学の準教授・陳偉⁴⁶は、王名に代表される市民社会推進派とともに、「人民社会論」への批判を展開していった。ところが、結局「市民社会」という用語が事実上当局によって禁止されるようになったのである。

2013年11月に、市民社会の代わりに、「ソーシャル・ガバナンス」という新たなスローガンが中国共産党最高指導部によって打ち出された。中国当局の公式的見解によれば、ソーシャル・ガバナンスとは、「系統的なガバナンスを堅持し、党の指導能力を強化し、政府・行政の主導的役割を果たし、さまざまな民間団体の参加を促進することにより、政府のガバナンスと社会自体の自己調節・住民自治との良好関係づくりを達成するプロセスである」という⁴⁷。そのポイントとして、「社会組織（NPO）にできることは社会組織に委ねる。協会・商会型、科学協会型、公益慈善型および都市部・農村部におけるサービス提供型の社会組織の直接的な申請登記を実施すると同時に、社会組織および海外NGOの中国支部の監督を強化する」ということが挙げられる。

筆者は、「国家・政府システムおよび市場・企業システム以外のあらゆる民間組織または民間関係の総和である」という俞可平の市民社会論に賛成するが、上に述べたように、ソーシャル・ガバナンス論の展開のもとで、市民社会の主体としてのNPOセクターが本来の「事業」（サービス供給）と「運動」（社会変革）の両輪のうちの後者をどこかに置き去りにしてしまっているのではないかという危機感を持っている。換言すれば、中国当局は政権運営に協力姿勢を見せるNPOに対してさまざまな支援⁴⁸を行う一方、政治分野、人権擁護分野および海外NGOの中国支部に対して厳しい統制を続けている。つまり、限定された緩和政策のもとで、市民社会の基盤の一つである社会変革機能を抑圧することにより、中国のNPOセクターを矮小化されていく恐れがあると考ええる。

今後、習近平政権による更なる改革により、中国のNPOセクターは社会問題解決の新たな担い手として、そのサービス供給機能を強化し量的な成長をもたらすに間違いない。一方、民主政治が確立されず、NPOと政治の葛藤関係を解決しない限り、中国のNPOセクターはその社会変革機能を果たすことができず、質的な成長を達成することが極めて困難であろう。これから、「中国におけるNPOと政治の関係に関する研究」を次の研究課題として措定し、とりあえず本稿を閉じることとしたい。

参考文献

〈日本語文献〉

- ・ 雨森孝悦（2012）『テキストブック NPO』（第2版）東洋経済新報社。
- ・ 小林立明（2013）「フィランソロピーの新たなフロンティ」『日本NPO学会ニューズレター』Vol.15、No.2、通巻57号、4-5頁。
- ・ 李妍焱（2012）『中国の市民社会』岩波新書。
- ・ 俞祖成「現代中国における国家的公共性の形成と非営利部門の再編—1949年から1977年を中心に—」『同志社政策科学研究』第16巻（第1号）、2014年、47-59頁。

〈中国語文献〉

- ・ 陳金羅ほか（2013）『中国非営利組織法專家建議稿』社会科学文献出版社。
- ・ 陳金羅ほか（2006）『中国非営利組織法的基本問題』中国方正出版社。
- ・ 陳偉（2014）「危險的“人民社会”想像」『天府新論』第3期、1-6頁。
- ・ 鄧正来（2002）『市民社会理論的研究』中国政法大学出版社。
- ・ 寒竹（2013）「“人民社会”与“市民社会”没有可比性」、観察者サイド、URL：http://www.guancha.cn/hanzhu/2013_08_05_163455.shtml、2015年8月10日最終アクセス。
- ・ 何建宇・王紹光（2008）「中国式的社团革命」（高丙中・袁瑞軍編『中国公民社会發展藍皮書』北京大学出版社）133-163頁。
- ・ 黄承偉・覃志敏（2013）「中国社会企業發展研究述評」『社会企業評論』第1期、6-20頁。

⁴⁵ 寒竹（2013）参照。

⁴⁶ 陳（2014）、1-6頁参照。

⁴⁷ 「中央中共関與全面深化改革若干重大問題的決定」、中国共産党新聞網、URL：<http://cpc.people.com.cn/n/2013/11/15/c64094-23559163-13.html>、2015年10月21日アクセス。

⁴⁸ 例えば、最近中国当局は公益慈善型のNPOへの法的な支援を趣旨とする「慈善事業法」の立法や「NPO三条例」の全面改正にも取り組んでいる。

- ・ 胡鞍鋼・王洪川「人民社会是“中国梦”最大動力」『人民論壇・學術前沿』第 13 期、52-59 頁。
 - ・ 「基金会管理弁法」(國務院令〔1988〕18 号、1988 年 9 月 27 日公布・施行)、『中国民間組織年志』編集委員会編 (2005b) 『中国民間組織年志 首卷 (下)』中国社会出版社、158-159 頁。
 - ・ 「基金会管理条例」(國務院令〔2004〕400 号、2004 年 3 月 8 日公布、同年 6 月 1 日施行)、『中国民間組織年志』編集委員会編 (2005a) 『中国民間組織年志 首卷 (上)』中国社会出版社、222-227 頁。
 - ・ 基金会中心網 (2013) 『中国基金会發展独立研究報告』社会科学文献出版社。
 - ・ 基金会中心網 (2014) 「中国基金会数量統計」、基金会中心網、URL : <http://www.foundationcenter.org.cn/>、2015 年 8 月 10 日最終アクセス。
 - ・ 劉振国 (2010) 「中国社会組織の治理創新」『經濟社会体制比較』第 3 期、137-144 頁。
 - ・ 「民弁非企業單位登記管理暫行條例」(國務院令〔1998〕251 号、1998 年 9 月 25 日公布・施行)、『中国民間組織年志』編集委員会編 (2005b) 『中国民間組織年志 首卷 (下)』中国社会出版社、311-315 頁。
 - ・ 「民政部關於重新確認社会团体業務主管單位的通知」(民發〔2000〕41 号、2000 年 2 月 23 日公布・施行)『中国民間組織年志』編集委員会編 (2005b) 『中国民間組織年志 首卷 (下)』中国社会出版社、360-361 頁。
 - ・ 「社会团体登記暫行弁法」(1950 年 9 月 29 日公布・施行)、『中国民間組織年志』編集委員会編 (2005b) 『中国民間組織年志 首卷 (下)』中国社会出版社、145-146 頁。
 - ・ 「社会团体登記暫行弁法施行細則」(1951 年 3 月 23 日公布・施行)、『中国民間組織年志』編集委員会編 (2005b) 『中国民間組織年志 首卷 (下)』中国社会出版社、147-148 頁。
 - ・ 「社会团体登記管理条例」(國務院令〔1989〕43 号、1989 年 10 月 25 日公布・施行)、『中国民間組織年志』編集委員会編 (2005b) 『中国民間組織年志 首卷 (下)』中国社会出版社、149-152 頁。
 - ・ 「社会团体登記管理条例」(國務院令〔1998〕250 号、1998 年 9 月 25 日公布・施行)、『中国民間組織年志』編集委員会編 (2005b) 『中国民間組織年志 首卷 (下)』中国社会出版社、160-165 頁。
 - ・ 社会企業研究中心ほか (2013) 「中国社会企業与社会影響力投資發展報告」、URL : <http://www.21innovation.org/2012/files/2013040110445.pdf>、2015 年 8 月 10 日最終アクセス。
 - ・ 「深圳成立市社会組織党委統籌推進全市社会組織党建工作」、深圳市社会組織總會ホームページ : <http://www.ssof.cn/news/1000010000000819.html>、2015 年 8 月 10 日最終アクセス。
 - ・ 托馬斯・西爾克編 (2000) 『亞洲公益事業及其法規』中国科学基金研究会訳、科学出版社。
 - ・ 王名 (2013a) 『社会組織論綱』社会科学文献出版社。
 - ・ 王名 (2013b) 「談談公民社会」、王名博客、URL : http://blog.sina.com.cn/s/blog_7579c5bb0101f3tr.html、2015 年 8 月 10 日最終アクセス。
 - ・ 王紹光 (2013) 「“公民社会”：新自由主義編造的粗糙神話」『人民論壇』第 22 期、52-55 頁。
 - ・ 俞可平 (2006) 「中国公民社会：概念、分類与制度環境」『中国社会科学』第 1 期、109-122 頁。
 - ・ 「中央中共與全面深化改革若干重大問題的決定」、中国共産党新聞網、URL : <http://cpc.people.com.cn/n/2013/1115/c64094-23559163-13.html>、2015 年 10 月 21 日アクセス。
 - ・ 「中国共産党党组工作条例 (試行)」、中国中央人民政府ホームページ、URL : http://www.gov.cn/zhengce/2015-06/16/content_2880383.htm、2015 年 8 月 10 日最終アクセス。
 - ・ 中国民政部 (2010) 「2009 年度地区社会組織統計数據」、中国民政部ホームページ、URL : <http://www.chinanpo.gov.cn/2202/80752/yjzlkindex.html>、2015 年 8 月 10 日最終アクセス。
 - ・ 中国民政部 (2015) 「社会服務業統計季報 (2015 年 1 季度)」、URL : <http://files2.mca.gov.cn/cws/201504/20150429113520825.htm>、2015 年 8 月 10 日最終アクセス。
 - ・ 中国社团研究会編 (2001) 『中国社团發展史』当代中国出版社。
 - ・ 周本順 (2010) 「走中国特色社会管理創新之道」『求是』第 10 期、37-38 頁。
- (英語文献)
- ・ Salamon, L.M. (2004) *Global Civil Society: Dimensions of Nonprofit Sector (Volume Two)*, Kumarian Press.
 - ・ The Economist. (2014) "Chinese civil society: Beneath the glacier", *The Economist*, Vol.411, No.8882, pp.21-24.
 - ・ Thornton, P.M.(2013) "Civil Society or People's Society: Where's the Party", URL: <https://oxford.academia.edu/PatriciaThornton>, (2015-08-10).

