

《公開講演会記録》

中国NPOと中国社会——四川大地震を経て

笹川日中友好基金主任研究員 岡室 美恵子



ボランティア元年

1995年は「日本のボランティア元年」と呼ばれた年です。阪神・淡路大震災後、救援・復興活動に138万近いボランティアが参加し、災害対策基本法に「ボランティア」の文字が登場し、NPOへの関心が高まりました。その一方で、NPO活動が直面する法制度面での困難が浮き彫りになり、NPOの働きかけが大きく作用した議員立法の形で98年「特定非営利活動推進法（NPO法）」が制定されました。

さて、それから10年後、中国にとって2つの大事が起こった2008年は「中国のボランティア元年」と呼ばれています。北京オリンピックには、170万人

を超えるボランティアが関わりました。汶川地震（四川大地震）では、被災地入りしたボランティア300万人のほか、

全国で1000万人が関わりました。現地には「NGO四川連合災害救助辦公室」「5・12民間救助サービスセンター」という2つのプラットフォームが設置され、受け入れや調整を行い、280のNGOが現地入りしたと報告されています。また、北京では「汶川地震救済復興活動参加に関する連合声明」に賛同する180団体以上が具体的な救援活動を表明し、上海では、「民間公益界『5・12地震』災害救済連合行動への参加声明」が出されました。

日本では、1995年以前から、ボランティア活動の定着がみられ、ボランティア元年の呼称に異論を唱える見方もあり

ます。中国では08年に向かう源流があったのでしょうか。

中国の民間非営利組織

日本では、地域で活動する市民団体や福祉団体がNPO、海外で開発や紛争解決のために働くのがNGOのようなイメージが強いですが、実は、両方とも「民間非営利組織」を示す言葉です。アメリカの税制度に由来し、非営利を強調したのがNPO、民間組織との協力を謳う国連憲章に由来し、非政府性を強調したのがNGOです。

中国では、一般的には「民間組織」という呼称が浸透しています。また、共産党第17回党大会報告に「社会組織建設」という言葉が登場し、2007年以降、

民政工作上は「社会組織」という呼称が使われています。

現在中国で、正規の法的な地位を持つ民間組織は「社会团体管理条例」「民办非企業単位」「基金会管理暫定条例」の3つの法規に基づき登記された団体です。

「社会团体」は日本の社団法人に、「民办非企業単位」はNPO法人に、「基金会」は財団法人に性格の似た団体です。基金会は、募金活動が可能な政府の発意や原資により主に設立されてきた「公募基金会」と、個人や企業の寄贈を期待し、基本財産の運用益を主な収入とする「非公募基金会」に分かれています。2010年末現在、社会团体は24万5000団体、基金会は2200団体、民办非企業単位19万8000団体となっています。

中国で民間組織を登記するには、2つのハードルがあります。1つは団体を設立するときに通常業務の管理・監督を行う「業務主管単位」となってくれる政府機関か政府に準ずる組織を自ら探して許可を得なければなりません。2つめは同じ行政区内に内容が同じか似通った団体があれば新たな団体を作ることができません（1行政区1分野1団体）。中国全土で300万を超える民間非営利組織が存在しているといわれていますので、民

間組織としての法的地位を持つ団体は全体の2割程度ということになります。

中国の草の根組織

このような環境のなかで、90年代前半、民間の発意による草の根組織の活動が芽生え始めました。中国初の純民間環境団体と呼ばれる「自然之友」が活動を始めた93年、この年、曲格平・国家環境保護局長（当時）が受賞した国連環境大賞の賞金をもとに同局を主管単位とした「中華環境保護基金会」が設立されました。

1995年（実は中国のNGO元年という呼び名もあります）、「世界女性会議」が北京で開かれました。ホストを務めたのは八大人団体の1つである「中華全国婦女連合会」でした。ところが、大会と同時に開催された「NGOフォーラム」では、「北京紅楓女性心理相談センター」や「農家女百事通」といった女性団体が突如として世界の表舞台に立つことになりました。

この大会に環境ボランティアの身分で参加した寥曉義は、米国留学時の自主制作フィルム「地球の女性」を上映し、「北京地球村」設立のきっかけをつかみました。しかしながら、社会团体として

の登記は認められず、96年に工商業行政管理局で民間企業として登録しました。

当時、環境NGOの活動に対し、中国政府は「合情不合理（状況に合うが、理に合わず）」として、「三不主義（不承認、不接触、不取締）」の方針をとっていました。認めず、接触せず、しかし、取り締まらないのは、環境という領域が、政治から最も遠い分野であると考えられていたからと言われています。

1998年に訪中したクリントン米大統領（当時）が梁從政、寥曉義といった活動家らと会見し、社会主義国家中国のNGOはその希少性から注目を浴びましたが、中国社会の中で環境NGOが認識されるようになるのは、オリンピック招致活動が本格化した2000年以降のことです。

08年のオリンピックはシドニー大会に引き続き「エコ・オリンピック」とするところが条件として課されていた



農民工の相談所

ました。中国政府は、環境はもとより市民社会との共生を世界にアピールする必要がありました。この年、地球村の寥々義が環境のノーベル賞と呼ばれる「ソフィー環境賞」を受賞し、廖と梁從誠の2名が、環境顧問に任命されました。この頃から外来語「NGO」や「非政府組織」という言葉が普及し始め、『人民日報』は廖を紹介するコラムの中で、初めて「NGO」という文字を使用しました。

2001年の北京市昆玉河の河川工事に関する対話会をNGO側が主催したのを皮切りに、環境NGOによるアドボカシー活動（政府や国際機関の意思決定に影響を与えること。中国語では「唱導」）が盛んに行われるようになりました。

2003年、上流域が世界自然遺産に登録された怒江（サルウィン川）のダム建設反対運動は、北京と雲南のNGOの連携だけでなく、行政官、研究者、メディアほか様々な利害関係者を巻き込み、最終的に世界ダム大会において国際社会をも巻き込む活動へと発展し、04年には、温家宝首相がダム工事の棚上げを宣告しました。

その後、国家環境保護総局が次々と違法建設工事の停止を宣言する「環境保護ストーム」が吹き荒れ、05年1月3日付

ニューヨークタイムズは、怒江ダム建設に関する異例の公聴会について「経済発展関連の政府部門が圧勝してきた後の大きな規制権力の獲得に、環境部門が乗り出していることの表れ」と報じました。その先陣をきった環境副局長・潘岳は、環境NGOに対し、「環境同盟軍」「社会的に健全な集団、制度に入れるための条件を検討する」と強調しました。

環境のほかに、新たな社会問題に対し、政府部門では即座の対応が難しい、または手の届きにくい分野で、新たな草の根組織が活躍し始めたのも、2000年代前半のことです。

驚くのは、誕生まもなく、正規の地位も持たない団体が政府部門との共同事業を行っている点です。社区ボランティアの育成や相談を手掛けるソーシャル・ワーカー集団「恵澤人」は、北京市東城区司法局と「社会矯正（受刑者をコミュニティで矯正させる刑罰方式）」に着手し、04年より受刑者の受入れを開始しました。司法改革の一環としての監獄維持のコスト削減が背景としてあるわけですが、この事業は、国家が民間組織のサービスを購入する「購買服務」政策が北京で初めて草の根団体に適用されたケースであるとともに、国家プロジェクトを草の根団体

が担うという点でも意義深いケースとなりました。

「協作者」は国家安全生産監督管理局などと共同で政府部門、農民工、雇用主、学術研究者などの利害関係者を一堂に集め「全国農民工職業安全と健康権益シンポジウム」を開催しました。

これらの団体は、当時、民間企業としての身分しか持っていませんでしたが、民政部所轄の「中国社会工作協会」に2003年に新設された下部組織「社会公益工作委员会」の団体会員として加盟しています。政府部門との共同事業は、間接的に社会団体の地位を得ることにやり実現したものと考えられます。

民間非営利の規制緩和と規制

このような流れの中で、2005年以降、環境、農民工、社区、福祉、救済などの分野での、草の根組織に対する規制緩和が進み、行政部門による支援体制もみられるようになりました。

世界銀行と民政部による「中国発展市場」、国務院貧困扶助弁公室、アジア開発銀行などによる「非政府組織と政府の村級貧困扶助計画」など、政府が実施する開発コンペに、正規の地位を持たない、

企業登録のNGOも入札できるようになりました。

また業務主管単位の見つからない社会福祉・社会救済団体などに對し、民政部门がそれを担い、インキュベーター（孵化器）

的な支援を行うようになりました。

制度の面では、事情は違いますが、改革・開放後、経済を先導してきた広東省で、05年末、経済団体の登録に關し、主務官庁制および1行政区1分野1団体を撤廃する新条例が省人民代表大会を通過し、民間組織登録全体の規制緩和に向け1つの突破口が開きました。

この背景には、共産党による「慈善」の承認があります。前年秋、16期4中全会の「党の執政能力建設強化に關する中共中央の決定」に「社会保険、社会救助、社会福祉と慈善事業をリンクさせた社会保障システムを構築する」と記載され、党の決定文書に「慈善事業」の文字が初めて登場しました。



農業セミナーの盛況ぶり

しかしながら、すべての分野の民間組織に對し、規制緩和が進んでいるわけはありません。04年、民間の社会科学系の研究機關は、哲学社会科学分野の研究活動に従事する非営利性社会組織として「民弁非企業単位」に屬し、「社会科学界聯合会」が業務主管単位を担うという政策が始まりました。

それまでは、民政部门での登録が難しい半面、民間企業として比較的容易に登記することが可能でした。しかし、工商行政管理部门は哲学・社会科学に關する研究院、研究所、研究センターといった組織名称と哲学社会科学の研究活動という生産經營範圍を許可しないことになったのです。これにより、社会科学界聯合会が許可するか、NGOのイメージが損なわれつつも「○○コンサルタントセンター」といった、より商業的な名称と業務内容での再登録をするか、または団体解散の選択しかないことになりました。

人権弁護士許志永らにより03年に設立された「北京陽光憲政社会科学研究センター」は、05年以来「北京公盟コンサルタント有責任公司（略称：公盟）」として新たに活動を続けてきましたが、09年7月、企業なのに企業税が未払いという脱税、業務外活動などを理由に許が連

行され、約143万円の税・罰金を要求されました。「公盟」は民弁非企業単位としての活動を準備していることを隠し企業登録したという理由で、登記抹消の決定を最終的にうけました。

四川大地震後、何が変わったのか

四川大地震を機に、大きく変わったことは何でしょうか。多数のボランティアが参加し、中国のNGOが抱える問題点も広く論じられるようになりました。NGO自身の問題としては、専門性の欠如、資金、人材不足など、NGOの登録に關わる問題点としては、例えば募金活動が特定の団体に制限されていること、登記しないと銀行口座、公印が持てない、領収書が発行できない、よって資金募集ができないなど問題も認識され、マスコミでも報じられるようになりました。

しかし、それ以上に一般大衆の興味を喚起したのは、自分たちの寄付金がどのように使われるかということでした。その大きなきっかけの1つとなったのが、清華大学NGO研究所が2009年に発表した「響応汶川—中国救済メカニズム分析」報告であり、これをもとに『中国青年報』が「寄付760億元の約80%が

政府の「予算外税収」というスクープを発表し、北京大学他が主催する「市民社会発展十大事件」の第1位に選ばれました。

翌10年、玉樹地震（青海地震）の募金活動を行った基金会13団体が、寄付金の一括上納に抵抗を示しました。11年になると、自ら所有する株式をそのまま基本財産として個人財団を立ち上げた福耀ガラス工業集団ガラス工業集団の曹徳旺董事長が、ビジネスの手法を用いて寄付や公益事業の透明性を要求する試みが話題となりました。曹は、西南干ばつの被災者に2億元寄付する際、対象者へ2000元ずつ確実に届けられるように「中国扶貧基金会」との間で契約を行いました。その内容は、慈善金配布後にサンプル調査を行い、不満足度が1%を超えた場合、基金会側に超過比率に応じた賠償金が発生するというものでした。

一般市民が寄付金の使途に関心を持つ背景には、寄付への参加意識が高まる一方、それが職場での寄付強制となっている実態もあります。公正を求める市民の関心はとまらず、2011年、募金活動が許可されている基金会の中でも、政府、共産党とのつながりの深い老舗の4基金会の説明責任問題が大きな話題となりました。

した。まず「中国慈善總會」については、企業からの5万円の寄付金に対し、寄付控除用に1500万円の領収書が発行されたことがスクープされました。

「中国赤十字会」については、9859元という高額な飲食領収書が話題となり、それを皮肉った「赤食字之歌」がネットを中心に流行しました。さらにこの事件に関連し、ネット検索でヒットした中国赤十字商業總經理を名乗る女性のセレブな生活への非難が湧きあがった「郭美事件」が起こりました。

また、「中国青少年發展基金会」については「中国アフリカ希望工程」の蘆星宇秘書長が話題の中心となりました。「希望工程」はそもそも中国国内の貧困児童支援のためのプロジェクトなのに、その使命を差し置いて、娘を秘書長とするような私企業のアフリカへの寄付管理を請け負い、管理費を取っているのかといった不信感が、蘆氏のセレブな生活とともに報じられました。

「河南省宋慶齡基金会」では、3年間で15億元から30億元に倍増した寄付金の疑惑から不動産投資の現状が明らかになり、同基金会が建造中の巨大な「黄河の娘」像が、各種メディアで映し出されました。

中国政府は、

個人や企業の献金による「非公募基金会」の設立を奨励してはいますが、募金活動が可能な「公募基金会」は、ほとんど許可されません。中国国内

で公募基金会の設立を希望したアクション俳優、ジェット・リーの「ジェット・リー壹基金」は、上海赤十字との共同プロジェクトとして2006年に上海に設立されましたが、2010年末、上海赤十字からの転出と深圳での単独登記が実現しました。これは、民間非営利活動支援に独自の改革的な試みを実施している深圳市と、基層政権、寄付・慈善分野の改革という社会改革の節目、節目で革新的な役割を果たしてきた王振耀・北京師範大学壹基金公益院院長のアイデアから実現にこぎつけました。また、広州市では、広州市募金条例が制定され、特定基金会に限定されていた募金活動が、許可された範囲、期間内で可能となりました。



農民工子女の民間学校

さらに、2011年夏、民政部長が、民政工作中間分析会の席上民間組織の業務主管単位制の廃止について言及しました。募金活動の独占やアカウンタビリティ（説明責任）の追求、また、より有効性のある新たな担い手を必要とする公共サービスの民間シフトへの強いニーズが、構造改革や規制緩和の進展を促しつつあります。

中国民間非営利セクターの近未来

計画経済においては、事業とは、企業と対比して、国家から供給された経費で非物質的な生産活動を行う、つまり人民生活に必要なサービスを担うセクターでした。それゆえ、96年に「民弁非企業単位」が定義された当時、民間による事業を敢えて「非企業」と名付けた時代からすでに10年余りが経過しています。

08年12月「中華慈善大会」の席上、胡锦涛国家主席は歴代国家指導者として初めて慈善事業への高い評価を言いました。2010年、徐永光・南都基金会副理事长が、全国政治協商会議の会期中、胡锦涛、賈慶林の両氏に対し、草の根組織の登録問題について報告を行い「草の根組織を信頼し、中央がこの問題を重視する

ことを希望する。民間組織登録に一筋の道を開いてほしい」と訴えました。

80年代末に史上最大の国家的な資源動員プロジェクト「希望プロジェクト」を生み出し、その後不正疑惑の責任をとり、トップの座を降りた同氏が、現在民間非営利セクターの重鎮、オピニオンリーダーとして、共青团系列のトップを前に、草の根団体の立場を代弁する：旧来の構造の中に、新規参入の民間非営利部門が組み込まれていくのか、旧来の構造が変わるのか、いずれにしろ、民間非営利セクターの領域が拡大し、無視できない存在となりつつあることは確かです。

おわりに

会場に来ていた中国人の老朋友から、中国からの被災地支援の申し出をどうのようにつないでいったらよいかという質問がありました。日中関係で活動なさっている多くの皆さんと同じく、私も様々な分野の中国朋友から励ましや救援の連絡をいただきました。4月、ある農民工の自助組織の方から募金を日本大使館に持っていくという連絡がありました。既述のように、権限のない団体が募金活動をすれば非合法活動となります。心配に

なり尋ねると「募ったのではない、たまに個々の発意で持ち寄ったものを届けただけ、大丈夫」と説明していました。

また、除染能力の高い銀杏の苗を故郷の農村から日本に届けたいがどうしたらよいかという相談もあります。社会構造的には弱者と呼ばれる彼らの言葉に目がうるみました。民間非営利の世界で長く働いてきたなかで、民間非営利活動は、どの国が進みあるいは遅れているといった物差しではなく、経験の共有と相互協力こそが重要だと、いつも主張してきました。日中間という双方向だけでなく、中国と関わりを持ったたり、持とうとしたりする団体間の、多元的な情報や経験の共有や協力が、日本の受容力の強化と同様に、いよいよ重要になってきたと思っています。

(11月18日・アジア研究懇話会)

講師略歴（おかむろ みえこ）

明治大学卒。横浜市立大学修士。東京大学博士課程。
 笹川日中友好基金主任研究員。
 著書『中国のNPO いま、社会改革の扉が開く』（第一書林）