

公開講演会記録

日本と中国の市民社会

15か国比較調査の中で観察する姿

東洋学園大学学長／筑波大学名誉教授 辻中 豊



はじめに

本稿は2025年4月に、国際善隣協会で行った講演を忠実にまとめたものである。報告は黄媚民（現在、浙江理工大学科学芸術学院）との共同研究、また、唐亮氏（早稲田大学）、小嶋華津子氏（慶應義塾大学）や北京大学の共同研究者にも多くを負っている。

1. 自己紹介―中国、市民社会と私

年表形式で、社会的背景を交えながら自己紹介を行った。

2. 市民社会を調査する

簡単に言えば、隣国である中国については、父親の兵役や学生時代に中国派の学生が友人にいた程度であり、1998年から北京大学と共同研究をするまでは、中国の政治や市民社会への関心も知識もほぼ皆無であった。

学生運動の余韻が残る石油ショック後の不況の時代に学生時代を送り、将来をどうするか思案に暮れたあげく、もう少し学ぶべく大学院に進学した。その折の研究テーマは、「市民運動の政治学」であった。指導教員から、

（当時）このテーマは既存研究が皆無であり、政治学の基礎を押さえよ、とのことで、ヴェーバーや政治システム論、そして利益集団論、政治過程論を研究し始めた。

環境との入出力関係とフィードバックを核心とする政治システム論を創始したD・イーストンによれば「政治とは、社会のために、諸価値を権威的に配分すること」であり、自分の理解としては、人々の安全と福祉のために、さまざまな公的（権威Ⅱ正統性と権力を有した）決定をなすことである。比較政治に応用したG・アーモンドはも

う少し詳細に、公的決定諸段階の過程機能群、政治の体制自体を維持するシステム機能群、そして決定Ⅱ政策としての政策諸機能群の三つに分けて説明し、それらはすべて、国連などの国際レジームから、200ほどの国々、さらに地方政府や各政治組織まで、すべてを貫く（共有された）機能である。同一の枠組みで比較可能であり、各システムの特徴は、それぞれの政治構造の違いとして表現される、というのが政治システムの構造機能分析である。

講義でこうした説明をすると多くの学生は居眠りをしてしまうので、普通は、政治システムをアンパンモデルで説明している。つまり政治とはアンパンから理解すべきである。アンパンは、表面は、皮とゴマ粒でできており、これがいわゆる外から見える政治である。そこではさまざまなアクターがあり、その間での権力闘争も勢力配置の変動もある。しかし、アンパンの味つまり質（特徴、民主性など）を知るには、またなぜそのような闘争があり、そのような配置があるかを知るには、表面

の観察では理解できない。アンパンを食べるとアンパンの本質がわかる。つまり、それぞれの特徴はアンと皮の関係にあり、美味しいかどうかはアンと皮、両方を知り、両方の関係を見ることが大切である。そして、比喩的には、アンの中に人々は生活しているのだから、アンこそが、大切であり、ここがいわば市民社会である。

市民社会は、世界では普通の日常用語である。しかし、日本では、政権や文科省が「市民」という言葉を忌避する傾向が強く、教科書でもまったく使われないため、日本ではまだ曖昧な言葉である。ここでは、V-Demと略称される「民主主義の多様性」プロジェクトの定義を引用しておきたい。

「市民社会の領域は、私的領域と国家の間の公共空間にある。ここでは、市民が集団の利益と理想を追求するために集団を組織する。私たちはこのような集団を市民社会組織、CSOと呼ぶ。CSOには、利益団体、労働組合、市民的活動や政治的活動に従事する精神的（宗教）組織、社会運動体、専門

家団体、慈善団体、その他の非政府組織などが含まれるが、それらに限定されるものではない」

つまり、市民社会組織とは市民が作る多様な社会集団（アンのつぶつぶ）の総体を指す言葉である。市民社会は、もっと広く使われることもあり、企業やメディア、専門職そして個々の市民が行う公共性を帯びた活動すべてを指す場合もある。政治に、政策に影響を与えようとすると、市民社会組織は、利益集団、利益団体と呼ばれることになる。実質的には同じ集団や団体が、市民社会でもあり利益団体でもある。政治学的には、先に示したたくさんの機能の担い手、受け手であることは十分理解され、市民社会や利益団体の重要性はすべての政治学研究では当然のこととして扱われるが、市民社会の実証的な比較研究は、ほとんど事例研究にとどまり、比較分析されることは少ない。

筆者も、この重要な、アンである市民運動の盛衰を知るために、また日本の民主主義の位置づけを求めて、市民

社会・利益団体を研究しようと決意したものの、どこから手を付けていいのか、大学院生のときに思案に暮れた。

当時は、まだ研究と言えば、海外の理論や分析をしっかりと読み込み、日本に紹介することが学者の仕事だとの雰囲気強く、経験的実証的な研究は、選挙や政治意識などのデータがしっかりしたもの以外はほとんどなく、他の領域ではあっても個々の事例研究にとどまっていた。筆者は、利益集団やその構造に関する理論（圧力団体論から多元主義やコーポラティズム、多極共存主義まで）の把握ののち、幸い日本初の圧力団体調査（1980年、村松岐夫教授、伊藤光利氏、真淵勝氏ほか）に参加する機会を得て、政治アクターに直接働きかける日本の主要な圧力団体のデータを分析した（『戦後日本の圧力団体』東洋経済新報社、1986年）。

また、1990年代には在米研究（テロリズムや過激な社会運動と国家政策の日独比較分析の日本担当）ののち、労働政策領域での政策ネットワーク

ク分析や市民社会組織や非営利団体の統計比較など、多様な方法での経験的な研究にも手を染めた。しかし、日本の市民社会や政治過程について、全体的に草の根から政策過程まで、しっかりとした事実の把握を行いたいとの願いは十分満たされないままであった。

市民社会を総体的に把握するという初心に帰り、1997年から、若い大学院生たちに助けられながら、団体の基礎構造に関する調査（Japan Interest Group Study, 略称JIGS）を開始した。このJIGS調査は、母集団として職業別電話帳（NTT）の「組合、団体」項目の全団体を定め、質問紙調査をするという独自の方法を開発した。当初、日韓米独の4か国を比較対象として開始し、高評価を得て2017年まで、15か国で6万以上の団体を直接調査することに成功することになる。なお、すべての調査のコードブックなどは、筑波大学図書館レポトリに収録されており、筆者名で検索すると、どなたでもダウンロードすることができ。

15か国の調査は、当初の対象である日韓米独といった先進国に加えて、中国調査が始まることによって、ロシア、ブラジル、インドといったBRICsの諸国、ポーランド、エストニア、ウズベキスタンといった社会主義からの移行国、トルコ、バングラデシュ、タイ、フィリピンのアジア諸国と、全世界200ほどの国々の小宇宙を構成するような諸国を含むことになった。どの調査も、筑波大学時代の同僚、相手の研究者や小生の研究室にきた博士課程の大学院生の協力によって成り立ったものであり、エピソードが満載であるが、本報告ではその中で最も興味深い中国調査を取り上げる。韓米独の4か国については複数回、日本については4回の調査が実施されている。

3. 中国の市民社会調査のエピソード——中国調査物語

日韓の調査がうまく進んだ1998年晩秋に突然、北京大学チーム（李景鵬団長）が筆者の研究室を訪問した。国分良成氏（慶應義塾大学）の紹介で

あった。当時、小嶋華津子氏や木島讓次氏が筑波大学にいたこともあり、彼らに通訳してもらいながら、日本の利益団体の状況を説明すると、特殊法人の説明をした際に、「中国の団体はそれに似ている」という話になったことを覚えていいる。利益集団や市民社会組織が中国に存在するかどうかも含め、どのように調査研究するか、日本の調査票が使えるかどうか、わからないことだらけであったが、筆者の『利益集団』（東京大学出版会、1988年）がすでに中国語に翻訳されていたこともあり（北京・経済日報出版社、1989年）、共同研究実施について、学生食堂が用意した高カロリーの定食弁当を食べながら話が弾み、筑波山の観光ホテルまで筆者が運転してお送りしたのを喜んでいただいたのが印象に残っている。

筆者は中国調査のために新たに科研費を申請し認められ、早速、開始をと思ったとたんに、1999年に法輪功事件が発生し調査は先に延び、2001年から開始することになった。当初、

中国チームは、北京と浙江省に加えて重慶を調査対象と考えていたが、重慶は断念し、三つの対象の一つは黒龍江省になった。中国調査は、あくまで北京大学を中心とする中国チームが主体であり、日本調査と共通部分以外の多くの設問を含む充実したものになった。

中国調査は三つの地域が、首都、先進地域、従来型地域をそれぞれが代表している。対象は、民政部に登録された社会团体である。中国では活動地域が規定されており、省級以外に、より狭い範囲の地級、その下の県級・郷級も対象としている。全国中央団体も存在するが、それらは人民団体と分類され党指導の国家机关と位置づけられ調査は不可である。実際には中国調査は、どの国の調査よりも充実しており、回収率も高く世界的に貴重なデータを提供している。調査時期は以下の通り。

●第1次調査2001～04年（2002年の第16回党大会の開催）江沢民政権後期、胡錦濤政権前期

●第2次調査2009～11年（201

2年の第18回党大会開催1年前）胡錦濤政権後期

●第3次調査2020年（2022年の第20回党大会開催2年前、新型コロナウイルス発生年）習近平政権期

結果的にそれぞれ中国社会の転換点を刻む重要な節目の前後になされたことがわかる。

2005年秋に北京大学は公（市）民社会研究中心^{センター}を設立し、その創立大会に招聘された。日本からは筆者だけ、その他、欧米と国連NGO部門などから10名くらいの招待者がいた。会合では皆、英語で話していたが、挨拶に立つと、小生と国連代表を除く全員が流暢な中国語で話し始め、筆者は大いに恥じ入るとともに、中国のソフトウェアを見せられる思いがした。

この公（市）民社会研究中心について、百度百科は以下のように説明している。

「北京大学公（市）民社会研究中心は2005年10月28日に設立された。その前身は1998年12月に北京大学政府管理学院内に設立された北京大学

中国社会团体研究中心であり、このセンターは市民社会の分野に焦点を当て研究する中国で最も初期の研究センターの一つです。現在、センターは発展を続け、政府管理学院、社会学系、新聞与伝播（新聞・コミュニケーション）学院、国際関係学院、法学院、光華管理学院、经济学院など7つの学部と学科から計15名の研究者が参加するようになりました。北京大学の思想の自由と包括性の伝統を堅持し、センターは学際的、分野横断的、業界横断的な全面的なオープンプラットフォームを構築し、理論と実践の組み合わせに注意を払い、あらゆる分野の人々を広く引き付けて参加させ、科学研究、教育、訓練、コミュニケーション、評価などの活動を積極的に実施し、中国の市民社会の発展を促進します。センターは、中国の市民社会の発展に関する青書（2008年）を出版し、関連分野の外国の作品を翻訳し、市民社会と非営利セクターに関連する学部および大学院のコースを提供し、多くの国内外の機関と協力して非営利団体のリーダーを

訓練し、非営利団体とそのプロジェクトの評価を実施し、さまざまなフォーラムやセミナーを開催」とあり、その業務の例示には

「（1）2008年、北京大学で第1回総合コース「市民社会と非営利組織入門」が開講。2009年、北京大学で第2回総合コース「市民社会・非営利組織入門、社会起業と実践」を開講。（2）袁瑞軍氏による日本の筑波大学との比較コミュニケーション・プロジェクト（3省プロジェクト）。（3）インディアナ大学フイランソロピーセンターとの協働による、国内外の非営利組織の発展を研究するための共同オフィス設立。（4）その他、海外からの大学訪問があり、当センターの海外交流の状況がわかる。（5）袁瑞軍氏が中国紅十字会（赤十字社）と協力し、中国紅十字会のリーガルリテラシーに関する研究プロジェクトを実施した」とある。

第1次調査の成功に引き続き、2009年から第2次の調査が実施された。共同研究から10年を経て、この間

の中国の経済成長は著しく、物価も数倍以上に上昇した。2001年には北京大学近くの朝食屋で、わずか1・2元（角の単位の副食も）で食べられたものが、第2次調査時点で訪れた際には、学生食堂でも朝食が10元や20元になっていた。北京大学では、木造の校舎が建て替えられ鉄筋の立派な校舎へと変わり、また国際招待所も、立派な高級ホテルへと変貌した。公（市）民社会研究中心の創立などさまざまなパーティでは、不審な部外者の潜入や監視が時折見かけられ、社会科学研究に敏感な分野であることも感じられたが、北京大学は純粋な学術研究機関であるのでまったく問題はないとの一貫した姿勢であった。テレビ会議システムを導入して、中国側とワークショップを開き、また浙江大学での共同シンポジウムも2010年に開催した。当時、上海万博が開かれており、中国側メンバーはワークショップ後に立ち寄ったことや、いつものことながら食べきれないほどの料理満載の晩餐会に驚かされた。

4. 現在の北京大学との共同研究——少子高齢化時代の地方治理・創新

胡錦濤政権から習近平政権に移行し、有名な「七不講の指示」(2013年5月、中共中央弁公庁「中発」〔2013〕9号文書。BBC報道)が出されたところから、公(市)民社会の言葉自体が使用できなくなり、公(市)民社会研究中心はHPを停止し、研究内容も、少子高齢化時代における地方治理(ガバナンス)へ移行した。2016年には「境外非政府組織の境内活動管理法」が制定され、国際共同研究への管理監督も厳格化された。

他方で、比較分析は進み、辻中・李景鵬・小嶋華津子編で『現代中国の市民社会・利益団体——比較の中の中国』(木鐸社、2014年)を出版し、のちにそれをもとに中国語版(『比較視野中的中国社会团体与地方治理』北京・社会科学文献出版社、2016年)も出版した。

2015年と17年には、北京フォー

ラムが、釣魚台迎賓館などで開かれた。そこでのテーマは、「大変化の時代における社会的創新 (social innovation)」(2015年)や「From Sharing Economy to Sharing Society: Cross-Boundary Experiences of Social Enterprises (社会的企業)」(2017年)であり、筆者も招聘され日本の経験を中心に講演した。コロナ禍で休止ののち、2024年にも「Urban Governance Modernization」のテーマで開かれ、Citizen Hotline and Responsive Government (市民に応答する地方政府)にもKeynote Speakerとして招聘されたが辞退した。

中国側には、北京コンセンサスとして、中国発の地方ガバナンスやイノベーションのモデルを提出したい、との強い思いが国際会議のテーマに表れている。そして北京大学チームからは日本の経験を共有したいとの願いも感じられた。しかし、北京フォーラムへの日本からの参加者は数えるほどで、いつも巨大なグラนด์ボールルームで、日本人参加者はほぼ一つのテーブルで聞

に合う人数であった。

北京大学チームは、社会的創新という概念で、三つの主要部門間の関係の特徴と傾向を検討していた。つまり政府企業の新公共管理改革(政府の市場化、社会化)、営利企業の公益化(企業の社会的責任)、非営利組織の企業化(社会的企業)という諸改革である。三つの部門の分立から協働へという構想である。

かつての単位社会(danwei system)の機能融解(村落では人民公社廃止、1983年)が進み、伝統的な「単位社会」は終焉したが、単位的機能や文化は残存している中で、新しい社会的イノベーション、つまり社会团体、民弁非企業単位、基金会、さらに社区居民委員会などさまざまな新しい中間組織を交えたイノベーションを模索していた。

具体例として、北京大学は、筆者らの四つのレベルの調査(地方政府、社会团体、自治会・町内会、住民意識の各レベルへの調査)と同様の複数レベルの調査を、北京市通州区で実施して

いた。高齢化の進展や農民工など戸籍外住民のあふれる通州区で、住民福祉と地方ガバナンスを、社会諸組織と地方政府でいかに再構築するか、という意欲的な研究であった。

5. 比較の中の中国と日本の市民社会

最後に、世界的に貴重な中国調査データを、JIGS15か国調査の中で位置づけてみたい。講演での比較は、頻度割合の棒グラフを多数用いて、首都と地方からなる47地域比較や、113都市比較を行っている。

中国調査の対象は、他の14か国とやや異なる。中国以外のすべての国では、首都と他の地域での市民社会を網羅的に把握するべく、電話帳なり、政府の登録団体データなり最大限広範な団体をカバーした。中国では、民生部登録の社会团体が対象である（のちに、民弁非企業単位、基金会なども別調査）。また調査票配布も、地方政府との座談会（団体の意見を聴取する一種の諮問機関）での配布など準公的な調査とし

て実施されている。中国では、そのほかに以下のような団体が活動している（黄媚氏が調査）。

- （1）人民団体が783万2723団体／支部組織がある（2018年）。人民団体は、共産党の指導のもとで設立され、党の方針を支持・実行しつつ、特定の社会集団（労働者、青年、女性、知識人など）を代表・動員する大衆組織である。
- （2）国務院の承認によって、登記を免除された社会团体は74万2292団体（2018年）。
- （3）草の根NGOは企業として登記したり、未登記のまま活動をしており、その実数は確定できないが、清华大学の研究チームの推計によると、200万から270万（2005年）。
- （4）居民自治組織（都市居民委員会・農村村民委員会）は61万5146団体（2020年）。

「1989年に施行された「社会团体登记管理条例」の規定に基づき、社会团体は登記先の管理機関である民政部门と日常活動の管理機関である業務

主管単位（日本の「主務官庁」に相当）から二重の管理監督を受けなければならないとされた。社会团体は民間社会組織であるがゆえに、その活動を政府が把握できる範囲内で収めるために、業務主管単位との間に「掛靠^{グワカオ}」という「指導―被指導」の関係を作り上げている。したがって、法人格を持つ社会团体の多くに関して業務主管単位からの財源、人事の自立性の有無がしばしば問題となり、「政社分離」の実施は難航した。「2012年共産党第18回全国代表大会では、「政社分離、政府と社会の権限・責任の明確化、法に基づく現代社会組織体制の形成を加速化させること」が提起されている」。また「政社分離」政策の遂行を合わせ、市民社会組織の内部ガバナンス、活動展開、社会へのインパクトなどの状況を数量化し、団体を5段階に分類する評価システムを導入している。「2015年には、党中央は「社会組織における党の建設活動を強化することに関する意見（試行）」を発表した。中でも、社会团体における党組織の普及率

をあげるため、党員数が少ない社会团体は他の職場、社区の党員と合流し、党組織を設立するように指示した」(黄媚・辻中、2023)。こうしたことから、基本的に政治と社会团体は分離するが、社会团体への評価を厳格にし、党組織を設立し、党による管理は強化されている。

5. 1 設立

中国での社会团体の設立は90年代に始まり、2000年代に増大し、とりわけ習近平政権期に急増している。JIGS調査は、2000年代初めと2010年代初めなので、それを反映している。113都市比較で、10年以内に設立された団体の割合を出せば、上位5位に三つの地域が入っている。以下は、最上位5都市。

1 中国 黒龍江省	2010	76.7%
2 ドイツ ハレ	2000	70.9%
3 フィリピン マニラ	2005	68.5%
4 中国 浙江省	2010	59.9%
5 中国 北京市	2010	59.8%

それに対して、下位の10位を取り出せば、すべて日本の都市である。以下

は、最下位5都市。

106 大阪市	2013	3.2%
107 港区	2013	2.7%
108 盛岡市	2013	2.3%
109 仙台市	2013	1.9%
110 京都市	2013	1.0%

5. 2 分野

社会团体の分野は、大きな四つのセクター分布で比較している。中国3地域は、もともと営利生産系の社会团体(農水林、経済・業界、労働)が多い。ただし中国では労働団体≡工会は、中華全国总工会の傘下組織であり、人民団体と分類され、調査は不可である。また市民政治系に分類したのは、中国では学術・文化団体のみであるが、そもそも市民政治系団体は、共産党の傘下にあり、これらも他の国々と位置づけは異なり、調査は不可である。

5. 3 団体の政策関心

中国は、共産党支配を堅持しつつ、経済開発、社会開発を主たる目標に掲げ、社会团体の政策関心領域も政府の政策とほぼ一致するものになっている。中国の団体はロシア、ポーランドと比

べても、全体的に多様な分野の政策に対して高い関心を示している。一般産業政策、新技術・イノベーション産業の政策、行政・社会開発の3分野の政策において、ロシア、ポーランドの都市より、2倍または2倍以上の関心を示している。産業政策関心は、比較対象中で最高である。

他方で、中国国内の3省のうち、北京市の団体はほぼすべての分野の政策への関心度が突出して高いのも特徴である。時系列的に見ると、北京市、浙江省の第2次調査は第1次調査の結果と比較し、全般的に各分野の政策に対する関心度が伸びているのに対し、黒龍江省は一般産業政策以外の政策に対する関心度は減少気味である。

特に、厚生・福祉・医療政策への関心は、1次では平均以下であった北京、浙江でも、2次では伸びてきており、その傾向は特に北京で著しく、上位に位置づけられる。

5. 4 団体の目的、主たる活動

団体の目的として、「会員への情報提供」というサービス機能が、浙江省、

北京市では急上昇している。同様に、浙江省の社会团体を中心に、団体の性格が、他の国々の都市の団体以上に情報提供や「生活・権利の防衛」を志向するように変化している。2回の調査ともに、調査対象の15か国中では、中国の団体は平均以上の割合で、情報提供や生活・権利の防衛を目的として回答し、重視していることがわかる。

5. 自己影響力評価と政策実施の成功

各調査では、それぞれの団体に、自己の活動範囲での政策に与える自己影響力の評価を聞いている。中国では、1次調査では下位であったが、2次調査では3地域ともに上昇した。ただし、「影響力なし」と答える割合も他より多い。興味深いことに、黒龍江、浙江、北京の順で「影響力」に自信のある団体が多い。また全体に影響力への自信がある団体が増えている。自己影響力評価は、他のアクターとの相対的な関係や政治的な環境によって、認知されることに注意する必要がある。もう一つの影響力設問として、政策実施（や

修正・阻止）の成功経験の有無を聞く設問がある。1次と2次で比較すると、北京では成功する団体が増え、比較位置も上位に食い込んでいる。他方で黒龍江省は、大幅に減退、浙江省でも減退が見られる。

さらに2020年予備調査では三つの地域の差が歴然としている。浙江省が突出して成功をおさめ、北京が続くが、黒龍江省では政策実施・阻止といった影響力行使にはまったく成功していない。

6. 結びにかえて

紙数も限られているので、簡単に結んでおきたい。中国の市民社会をJIGS調査によって検討してきた。この調査は、中国やインド、ロシアやウズベキスタンなど、従来の社会科学が踏み込めなかった本格的な調査であり、先進国からBRICs、移行国、アジア諸国まで網羅し、世界の小宇宙を取り出したものである。

中国調査は、北京、浙江、黒龍江の3地域をカバーし、「七不講」の下で

の変容する中国市民社会の実像に迫る調査である。今日はそのほんの一部しか紹介できなかったが、今後も、この世界的に貴重な比較データを活用して、世界全体の政治と市民社会の将来を検討していきたい。

（2025年4月16日・公開講演会）

筆者略歴（つじなか・ゆたか）

大阪大学大学院法学修士（1978年3月）、京都大学より法学博士学位取得（1996年）。筑波大学教授、同大副学長、東海大学教授、同大副学長を経て2022年より東洋学園大学学長。筑波大学名誉教授。日本政治学会理事長（2014～16年）、国際大学協会（Paris）理事（2012～16年）などを歴任。主要著作に『戦後日本の圧力団体』（共著、東洋経済新報社、1986年）、『利益集団』（東京大学出版会、1988年。中国語版・経済日報出版社、台湾版・中日文教基金会）。『日本の政治』（共著、有斐閣、1992年、2001年）