

# 中国における公共サービスの民間委託 —上海市のケーススタディに基づいて— Government Procurement of Public Services in China: A Case Study of Shanghai

村上 昂音

MURAKAMI KOON

東京外国語大学大学院博士後期課程

Tokyo University of Foreign Studies, Doctoral Student

## 著者抄録

本論文は、中国で21世紀の新たな試みとして始まった「政府による公共サービスの民間委託」事業を取り上げ、その特徴と課題を明らかにすることを目的とする。民間委託が実施されるまでの経緯、それに伴う公共サービスの市場化現象を、政府の政策文献、政府統計および筆者の現地調査の結果から分析し、世界の福祉国家の変遷の中に中国を位置づけたい。地域研究の分野では、中国は社会主義国であることから、資本主義国の福祉国家論とは異質の分析対象として扱われ、中国特殊論を前提にして議論を進めることが多い。しかし資本主義国との共通性も存在するという点は看過できない。中国における政府の公共サービスの民間委託事業は、どこに特殊性があり、またどこに普遍性があるのか、というのが筆者の問題関心である。本論の構成は以下の通りである。第1節では中国の研究者による先行研究を分析し、筆者の仮説を示す。また、中国と資本主義国との違いを論じる。第2節では、中国の取り組みの特徴を、中央政府の公文書と政府民政局の統計データを用いて把握する。第3節では、民間委託が最初に行われた上海市を事例として、公共サービスの民間委託の現状を明らかにする。民間委託の開始から長い年数が経っており、利用可能な統計データが限られているため、上海市民政局の限られたデータを用いつつ、筆者が上海で行ったインタビューから受託側の民間団体の視点を示す。最後に分析結果を基に中国政府による民間委託の問題点の整理と考察を行う。

## Summary

In China, Government Procurement of Public Services (GPPS) is a new model in which the government establishes contractual relationships with nonprofit organizations or other social organizations to purchase public services, rather than the government itself providing services with public finances. Therefore, this study examines the current status and challenges of China's GPPS by conducting a policy analysis of the Chinese government and performing field research in Shanghai. Overall, this study consists of three parts. The first part provides an overview of preceding studies, after which the second part examines the GPPS situation in Shanghai. The third and final part presents the problems and limitations of this case study.

## キーワード

購買サービス 民間団体 公共サービス 市場化 福祉国家

## Keywords

Government Procurement of Public Services (GPPS); Social organizations; Public Services; Marketization; Welfare States

原稿受理: 2017.1.29

*Quadrante*, No.19, (2017), pp.135-151.

## 目次

はじめに

### 1. 先行研究の検討

#### 1-1. 中国国内の先行研究

#### 1-2. 資本主義国における公共サービスの民間委託の目的

### 2. 中国における公共サービスの民間委託: 目的と特徴

#### 2-1. 中国政府による公共サービス民間委託の定義と範囲

#### 2-2. 民間委託先の社会団体の種類と特質

### 3. 上海市の公共サービスの民間委託の現状と事例分析

#### 3-1. 民間委託の現状と背景

#### 3-2. 上海市の事例分析 (インタビュー調査から)

おわりに



## はじめに

本論文は、中国で 21 世紀の新たな試みとして始まった「政府による公共サービスの民間委託」事業<sup>1</sup>を取り上げ、その特徴と課題を明らかにすることを目的とする。民間委託が実施されるまでの経緯、それに伴う公共サービスの市場化現象を、政府の政策文献、政府統計および筆者の現地調査の結果から分析し、世界の福祉国家の変遷の中に中国を位置づけたい。

地域研究の分野では、中国は社会主義国であることから、資本主義国の福祉国家論とは異質の分析対象として扱われ、中国特殊論を前提にして議論を進めることが多い。しかし資本主義国との共通性も存在するという点は看過できない。中国における政府の公共サービスの民間委託事業は、どこに特殊性があり、またどこに普遍性があるのか、というのが筆者の問題関心である。

21 世紀において、中国は公共サービスの担い手の多様化を進めた。政府は旧来担ってきた事業に競争原理を導入し、外部民間団体に事業の委託を開始した。中央政府はこの外部委託を政策の重点課題とする動きを見せている。『政府採購信息網』<sup>2</sup>2016 年 6 月 29 日の記事によれば、国務院弁公庁（中央行政府の事務局）は「政府の民間委託ガバナンス班」（政府購買服務改革工作領導小組）を設立し、班長に国務院副総理の張高麗、副班長には財政部部長の楼繼偉を任命した。

こうした動きの背景には、国の役割の変化がある。計画経済期には、政府が政治だけでなく、経済、社会などの各領域においても直接的な管理を行っていた。改革開放に伴い中国は計画経済を市場経済に転換した。市場メカニズムの導入により、政府は公共サービスを直接提供する立場から徐々に転換した。2004 年、中国共産党は第 16 期中央委員会第 4 回総会（四中全会）で初めて「党がリード、政府が責任を持ち、社会が協働し、公衆が参加する」（党委領導、政府負責、社会協同、公共

参与）という方針を示した。このスローガンの背景には、国民にとって身近な生活ニーズや要望が増大し、政府はこれに応えきれないという状況があった。そのため、政府は公共サービスの担い手の多様化を進める必要を感じていたのである。

そこで、胡錦濤政権は「小さな政府、大きな社会」というスローガンを提唱した。その目的は、政府の持つ統一管理の権限を徐々に民間団体に移譲し、民間委託を実現することにあった。これにより、効率的かつ柔軟な社会管理とサービスの質の向上を図ろうとした。これは胡錦濤政権において重点課題として扱われていた。当時のスローガンは「和諧社会」<sup>3</sup>であった。これは社会各層の利害関係の調整をし、社会の安定をはかるものであった。政府は、民間団体が調整役として活躍することを期待している。

このような政府による公共サービスの民間委託は、資本主義の国々においても福祉国家の建設を目指して実施されたものである。その基本政策は、完全雇用の達成、市場への積極的な政府の介入、主要産業の公有化や公的所有の政策、社会保障、福祉サービスの提供であった。しかしながら同時に、社会保障支出の増大や総需要管理政策によるインフレーションといった問題が発生した。これらはイギリスで典型的に現れ、英国病とも呼ばれた。このように、福祉国家による公共サービスの増大によって国家財政が膨張し、財政破綻を招いてしまった。福祉国家を見直す中で、政府は市場における自らの役割を再考し、公共サービス提供の領域において、第 3 セクターを通じた民間資本の参加や政府の行政機能を民間で補完する試みがなされた。

本論の構成は以下の通りである。第 1 節では中国の研究者による先行研究を分析し、筆者の仮説を示す。また、中国と資本主義国との違いを論じる。第 2 節では、中国の取り組みの特徴を、中央政府の公文書と政府民政局の統計データを用いて把握する。第 3 節では、民間委託が最初に行われ

<sup>1</sup> 中国語では「購買服務」と表現する。「サービス購入」の意味である。一言でいえば、中国政府は民間団体に公共サービスを委託し、民間団体が国民にサービスを提供する仕組みである。

<sup>2</sup> 『政府採購信息網』は、中国財政部が唯一指定する「政府調達情報」（政府採購情報）をインターネットを通じて発信するメディアであり、国レベルの政府調達（採購）の専門ウェブサイトである。

<sup>3</sup> 「和諧社会」は、前述の「四中全会」で出された概念である。正式名称は「社会主義における調和のある社会の構築」（構建社会主義和諧社会）。主に以下の 5 つの調和（和諧）がある。①個人の内的調和。②人と人の調和。③社会各階層間の調和。④個人と、社会や自然との調和。⑤国家と世界の調和。

た上海市<sup>4</sup>を事例として、公共サービスの民間委託の現状を明らかにする。民間委託の開始から長い年数が経っており、利用可能な統計データが限られているため、上海市民政部の限られたデータを用いつつ、筆者が上海で行ったインタビューから受託側の民間団体の視点を示す。最後に分析結果を基に中国の政府による民間委託の問題点の整理と考察を行う。

## 1. 先行研究の検討

### 1-1. 中国国内の先行研究

中国で政府が公共サービスの民間委託を実施して以来、中国国内の研究動向（現段階で、日本語の文献はほとんど見当たらない）を把握するために、「政府の公共サービス民間委託」（中国語で「政府購買服務」）というキーワード<sup>5</sup>で中国の文献データベース「知網」<sup>6</sup>（日本の学術情報検索エンジンである CiNii に近い）で検索を行った。

まず、研究の動向であるが、徐月賓が最初の民間委託に関する論文を記している<sup>7</sup>。徐の論文は資本主義国の福祉国家の誕生の経緯の分析に留まっており、中国も政府による公共サービスの民間委託が必然的な趨勢になると断言した。その後は政府の機関誌に掲載された公報、官公庁の政策のプレスリリースがほとんどであった。2008 年以降は政府の機関誌だけではなく、学術誌も評論を載せるようになった。この時期の先行研究は公共政策もしくは経済学の視点から分析しているが、研究対象は大都市の上海や広州が多く、その内容も高齢者サービス、介護、衛生、医療関係、職業訓練の公共サービスが大きな数値を占めている。2014 年には文献の数が急に上昇した（図 1 参照）。その背景には、中央政府が下記三つの通達を公布したことがある。第一の通達は、公共サービスの民間委託に関する初めて通達であるが 2013 年 9 月に国務院が出した「政府による民間団体への公共サー

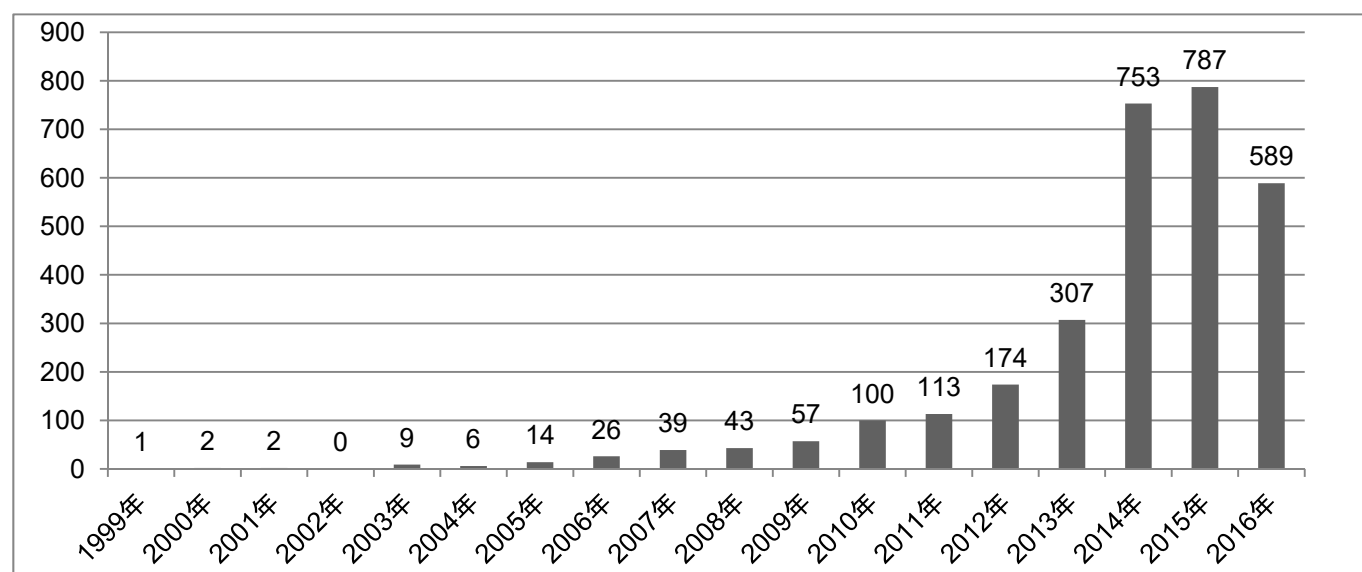


図 1: 中国の先行研究の推移（単位: 件）

出所: 知網より作成

注: 2016 年のデータは検索時点（2016 年 12 月 18 日）までのもの

<sup>4</sup> 中国国内の研究者の間では、1995 年に行われた上海の「羅山会館」の事例が中国政府による民間委託の原点であるという共通認識がある。一例を挙げると、華愛、「從羅山市民会館看非営利組織的生存」『上海城市管理』15(3), 2006, 24-26 頁。

<sup>5</sup> 検索の目的は、全体的な研究動向を把握するためである。むろん民間委託に関係する政府と民間団体の研究や草の根組織の役割などの研究も多数あるのだが、本論ではどの領域で、どのような研究が行われたのかを中心に分析するため、他の要素を割愛し、「政府購買服務」というキーワードで検索を行った。

<sup>6</sup> 「知網」は、中国（大陸）の学術情報を整備統合することにより、中国内外のあらゆる単位の研究機関や研究者がネットワークを利用して、お互いに学術情報を交換・利用しあえるオンライン・システムである。

<sup>7</sup> 徐月賓「西方福利国家社会服務發展趨勢政府購買服務」『民政論壇』1999 年 6 期, 31-32 頁。

ビスの委託に関する指導見解」(原文「国务院弁公庁関与政府向社会力量購買服務的指導意見」<sup>8)</sup>)である。これは中央政府のガイドラインとして、政策の方向性を示した公文書であった。第二と第三の通達を実施する際の財源にかかわり、ともに中央財政部が公布した。すなわち、2013年12月の「政府の公共サービス民間委託に関する通知」(原文「関与做好政府購買服務工作有關問題的通知」<sup>9)</sup>)と2014年1月の「政府の公共サービス民間委託の予算管理問題に関する通知」(原文「関与政府購買服務有關予算管理問題的通知」<sup>10)</sup>)である。

先行研究の内容を比較すると、中央政府が重要通達を出した2013年を境に、政府の政策解説や提言に関する研究が多くなり、2013年から2016年までの間では全体の6割以上を占めている。こうした政策の解説や提言に関わる先行研究の多くは政府の視点からの分析であり、供給側からみた問題点や対策を論じたものがほとんどである。ここには受託側である民間団体の視点が欠けている。しかし受託側の視点は、中国の民間委託の特徴を論じるうえで、極めて重要である。なぜなら、中国で行われる公共サービスの民間委託は、資本主義国の影響を受けて開始されたものであるが、受託側の発言権が資本主義国と異なるからである。資本主義国では、プロジェクト制定の段階から民間団体と受益者を交えて委託項目を作り上げるが、中国ではそのような働きかけは見られない。このような違いについて、中国の先行研究はほとんど触れていない。しかしながらこの点は、中国の特徴でもあり、また福祉国家の変化の中で、中国を位置づけるという意義にも関わる、と筆者は考える。

この問いを検討するために、まず資本主義国の公共サービス民間委託の目的を確認したい。

## 1-2. 資本主義国における公共サービスの民間委託の目的

それでは、なぜ資本主義国においては、民間団

体は受託事業の決定に発言権を持ち得たのであろうか。

まず日本については、後房雄の研究<sup>11)</sup>が参考になる。後によれば、1990年代末以降、日本の公共サービスの改革は、国民あるいは公共サービスの利用者の権利や選択権を重視すること、サービスの質と効率性を向上させること、多様化する需要に対応すること、以上の三点が目的となっていた。

さらに、2001年の小泉内閣成立以降、日本の構造改革の路線が本格化していった。2001年7月に公表された「重点6分野に関する中間とりまとめ」<sup>12)</sup>では、「システム全体の変革」の重要性について、「規制改革は、供給主体間の競争やイノベーションを通じて、生活者・消費者に安価で質の高い多様な財・サービスを供給することを可能とする」ものであり、また「ビジネスチャンスを拡大し、社会全体としての生産要素へ最適分配を実現することによって経済を活性化する」と述べている。要するに、民間事業者の創意と工夫を活用した良質かつ低廉な公共サービスの実現が目的とされている。また、金澤史男(2010)<sup>13)</sup>によれば、これらの規制改革は、政策意図としても効果としても、サービス業を主体とする民間資本に新たな市場を提供する、産業政策としての役割を果たしたことが明らかである。高度成長期において製造業に物的インフラを提供し、バブル経済期において建設業、開発業者、金融機関に民活事業を用意した「民」と「官」の関係は変容し、平成不況下において、製造業を凌ぐ就業者を抱えるに至ったサービス業という「民」に対して、「官」は、市場を開放するという手法を取って、その収益獲得の場として新市場を提供した。

つまり、日本の1990年代の公共サービス改革の目的は、国民・利用者に安価でかつ質の高い財・サービスを提供し、また民間事業者に新市場を提

<sup>8)</sup> 国务院「関与政府向社会力量購買服務的指導意見」、2013年。

<sup>9)</sup> 財政部「関与做好政府購買服務工作有關問題的通知」、2013年12月。

<sup>10)</sup> 財政部「関与政府購買服務有關予算管理問題的通知」、2014年1月。

<sup>11)</sup> 後房雄「日本における準市場の起源と展開—医療から福祉へ、さらに教育へ」、独立行政法人経済産業研究所 RIETI Discussion Paper Series 15-J-022, 2015。

<http://www.rieti.go.jp/publications/dp/15j022.pdf>

(2016年9月26日取得)

<sup>12)</sup> 内閣府公表資料「重点6分野に関する中間とりまとめ」、総合規制改革会議、2001年7月24日。

<http://www8.cao.go.jp/kisei/siryo/010724/honbun.html>

(2017年3月6日取得)

<sup>13)</sup> 金澤史男『福祉国家と政府間関係』、日本経済評論社、2010年。

供する事によって利益獲得の場を提供し、雇用を増やし、経済を活性化することであった。

アメリカの場合、1980年代に貧困との闘いの中で、政府の貧困問題に対する役割が強まったが、貧困問題を改善できなかったために、民間団体と協働して貧困を改善することが期待され、民間団体への委託契約が広まった。またレーガン政権により福祉支出の抑制が進められたが、民間団体はコスト削減の担い手として位置づけられ、それゆえに委託契約がさらに進められた<sup>14</sup>。

村上真によれば、イギリスの場合、政府が莫大な額を支出したにもかかわらず、国民の公共サービスに対する不満が一向に解消されない。反官僚制の立場をとる市場主義支持者にとって向上されるべき能率性が意味するのは、財・サービスが最低コストで生産されることであり、また国民が要求する財・サービス以外のものは生産されないという事である<sup>15</sup>。

以上のように、日本の場合、後論文からは「選択権の重視」、金澤論文からは「サービス業の成長により、官に対する民の影響力の増大」であることが分かる。アメリカの場合、政府の失敗、民間はコスト削減の担い手と位置づけたのである。またイギリスではコスト削減を実現するには、サービスに優先順位をつける。そのため不用な過剰サービスは削減する必要があるということが分かる。

このように資本主義国では、福祉国家の見直しの中で新自由主義の影響力が色濃く表れ、政府は市場の役割を再考した。そこでは、第三セクターを通して、市場からの公共サービスの領域への参加や政府行政機能の補完が試みられた。元来福祉国家は、第二次世界大戦後にヨーロッパが主導する形で発展させてきた社会モデルであり、資本主義のアメリカと社会主義のソ連との間の対立になかで、資本主義と社会主義のいずれでもない「中間の道」として構想された。その本質は、政府が、慈善ではなく政治的権利として所得、住宅、教育の最低基準を国民に対して保障することである。一方、中国が打ち出している「社会主義市場経済」（1993年中華人民共和国憲法を改憲した際に盛

り込まれた経済政策）の概念は、「社会主義から資本主義」への接近であり、資源配分を計画経済から市場メカニズムにシフトさせるとともに、そこから派生する所得格差等を社会保障による所得再分配システムによって是正するという考え方である<sup>16</sup>。

このように、「福祉国家」と「社会主義市場経済」という二つの概念は、歴史的な文脈は異なりつつも、ともに「資本主義と社会主義の中間形態」、言い換えれば「政府と市場の最適な組み合わせ」の模索の途上に位置する考えである点で同工異曲である。

「政府と市場の最適な組み合わせ」について、市場主義者の基本的な考え方は、民間企業で用いられている経営管理技術と市場原理を政府活動に導入し、「効率的な政府」の実現を目指す方法である。

また、中国については、広井良典・沈潔（2007）らによれば、福祉国家と社会主義市場経済は「中間形態」という点で類似しているが、前者の特徴は「政治的権利」としての政府保障であり、後者のそれは「経済成長の副作用の緩和」ということである。

以上をまとめると、中国には(1)「財政赤字を解消するためのコスト削減」という動機がなく、(2)「国進民退」<sup>17</sup>といわれるように国有経済の影響力が大きく、(3)権理性の言説が弱い。例えば、「選択の権利」、「政治的権利」の文言の欠如である。これらの背景から、中国の先行研究は、受託側の民間団体を重視してこなかったと思われる。実際に民間団体がどの程度発言権を有しているのかは、実証されていない。公共サービスの民間委託が拡大すれば、発言権に変化が生じても不自然ではない。このため、本論文では、受託側の民間団体へのインタビューを通じて、この点を確認する。

次節では、まず中国における公共サービスの民間委託の目的と特徴を概観する。

<sup>14</sup> 木下武徳『アメリカ福祉の民間化』、日本経済評論社、2007年、13頁。

<sup>15</sup> 村上真「イギリス準市場改革とアカウンタビリティ」『同志社法學』54(4)、2002年、268頁。

<sup>16</sup> 広井良典・沈潔『中国の社会保障改革と日本—アジア福祉ネットワークの構築に向けて—』、ミネルヴァ書房、2007年、4頁。

<sup>17</sup> 国有企業の躍進、民営企業の衰退のことをさす。

## 2. 中国における公共サービスの民間委託: 目的と特徴

### 2-1. 中国政府による公共サービス民間委託の定義と範囲

中国の公共サービスの民間委託(中国語では「政府購買服務」とは、政府が責任を持って行っている公共サービスを民間団体に委託し、「購買」(買取り)という形でサービスを提供することである。その際の費用は全額政府が負担する。

中国政府が民間委託を始めた理由について、国務院の公式通達「政府が民間団体に公共サービスの委託に関する指導意見」(原文「国務院弁公庁関与政府向社会力量購買服務的指導意見」<sup>18)</sup>)によれば、多くの領域における公共サービスは小規模であり低効率、発展が不均等である。こうした問題に対して、国務院は政府による公共サービスの提供機能を強化し、民間団体を有効に動員する、と述べている。

その背景には、1970年代末以降の改革開放の進展によって、中国は計画経済から市場経済へ転換し、市場メカニズムの導入により、人々の勤務先(当時の国営企業など)による社会保障という「単位制」<sup>19)</sup>保障体制が崩壊し、政府が公共サービスの領域からさらに退出したことがある。この潮流が変化したのは、2000年である。この年、国務院は「福祉の社会化を迅速に実現するための意見」(原文「関与加快實現社会福利社会化的意見」<sup>20)</sup>)で「福祉の社会化」というスローガンを掲げた。一方で、教育の産業化、住宅商品化、医療機関の私有化、医療サービスの市場化により失業、疾病、住宅問題といった社会リスクが拡大した。同時に、社会的階層の利益分化、社会矛盾の激化が問題と

なった。国家の役割として、社会の安定を図るのは何より優先であったため、福祉の社会化はこの時期に重要課題となった。

財政部によれば、具体的な「政府が民間に委託できる範囲」(購買目録)は、主に五つの分野に分けられている(表1参照)。

① 基本的な公共サービス	公共教育、労働就業、人材サービス、社会保険、社会救助、養老服務、児童福利サービス、身障者サービス、優扶安置、医療衛生、人口と計画生育、公共文化、公共体育、公共安全、公共交通運輸、三農サービス、環境整備、街維持
② 社会管理サービス	社区(コミュニティ)建設、民間団体建設と管理、社会工作サービス、法律援助、貧困救済、防災救済、人民紛争和解、社区矯正、流動人口管理、安置帮教、志願者運管管理、公共公益宣伝
③ 職業管理と協調性サービス	職業資格と試験管理、業種規範、業種投書告発
④ 技術性サービス	科研と技術推進、業種規格、業種調査、業種統計分析、検疫検測、観測サービス、会計審査サービス
⑤ 政府職務の補助的事項	法律サービス、課題研究、政策(立法)の草案企画、戦略と政策研究、総合性規格編成、標準評価と指標の制定、社会調査、会議と貿易活動、展覧会企画サービス、監督検査、評価、業績評価、工程サービス(公共工程)、項目評価、諮問(立法、司法、行政)、技術業務訓練、情報項目の管理と維持、総務管理

表 1: 公共サービス民間委託の範囲(目録)

出所: 財政部・民政部・工商総局(2014年12月15日)

「政府購買服務管理弁法(暫行)」より作成

この政府の委託範囲や内容について、2013年11月28日の『経済参考報』(新華社出版)に次のような解説を載せた。中国社会科学院の財經戰略研究所副研究員の張斌は、公共サービスの民間委託であるがゆえに、「公共性」が最も重視され、社会福祉に還元できるような「公益性」の高いサービスが優先的に行われるべきであると主張している。また同記事によれば、北京、上海、広州など比較

<sup>18)</sup> 国務院「関与政府向社会力量購買服務的指導意見」、2013年9月26日。

<sup>19)</sup> 「“単位制”(勤務先)保障体制の崩壊」とは、従来の「単位・生活保障」体制から「国家・社会保障」制度へ移行することである。2006年以降、その移行するための改革の目標はほぼ達成され、成果として「国家・社会保障」という新体制が成立し、質的な転換ができた。その質的な転換というのは、従来の「国家-単位」から「国家-社会」へ、「生活保障」から「社会保障」への転換である(沈潔・澤田ゆかり編『ポスト改革期の中国社会保障はどうなるのか—選別主義から普遍主義への転換の中で』、ミネルヴァ書房、2016年、6頁)。

<sup>20)</sup> 国務院「関与加快實現社会福利社会化的意見」、2000年8月24日。

的民間委託業務が成熟している地域では、主に高齢者の扶養、介護、障がい者サービス、社会救助（震災地への援助）、法律援助（専門家による法律相談）、技術、職業訓練、貧困救済、教育などの領域に集中している<sup>21</sup>。

## 2-2. 民間委託先の社会団体の種類と特質

中国では民間委託を受けられる民間団体は3種類あり、「社会团体」（会員制の民間非営利団体）、「民弁非企業単位」（非会員制の民間非営利団体）、「基金会」（財団法人）と呼称される。

ここで、「社会团体」、「民弁非企業単位」及び、「基金会」の定義を中央政府の交付文書により確認する。

「社会团体」は、1998年10月25日公布の中華人民共和国国务院令第250号「社会团体登録管理条例」<sup>22</sup>によれば、会員の共同の願いを実現し、その定款に照らし活動を行うため中国公民の自由意志によって結成された、民間非営利団体を指す。

「民弁非企業単位」は、1998年10月25日公布の中華人民共和国国务院令第251号「民弁非企業単位登記管理暫行条例」<sup>23</sup>によれば、社会公益の目的から、国家機関あるいはその他の組織で国有資産を用いて、教育、科学技術、文化、衛生など

の活動を行う社会サービス組織である。例を挙げると、民営学校、病院、文芸団体、科学研究院、体育館、職業訓練センター、福利院、人材交流センター等は「民弁非企業単位」とであると理解して良い。

「基金会」は、中華人民共和国国务院令第400号「基金会管理条例」<sup>24</sup>によると、「人・法人あるいは他の組織からの贈与された財産を用いて、公益事業を目的とし、本条例の規定の基で設立した非営利性法人」をいう。基金会は2種類に分けられる。それは、公開公募できる基金会を指す「公募基金会」と、公開公募できない基金会を指す「非公募基金会」である。

この3種類の民間団体はそれぞれ担う公共サービスの性質が異なる。

まず、「社会团体」と「民弁非企業単位」のサービス分野の違いは、図2に示したとおりである。「民弁非企業単位」に比べ、「社会团体」は、「農業及び農村発展」、「商業サービス」、「職業・就職関係」を主とするものが多い（「その他」を除く）ことが分かる。それは、「社会团体」の設立条件に関係がある。1998年公布の国务院の「社会团体登記管理条例」によれば、「社会团体」の条件は、以下6項目をすべて満たす必要がある。また、法人

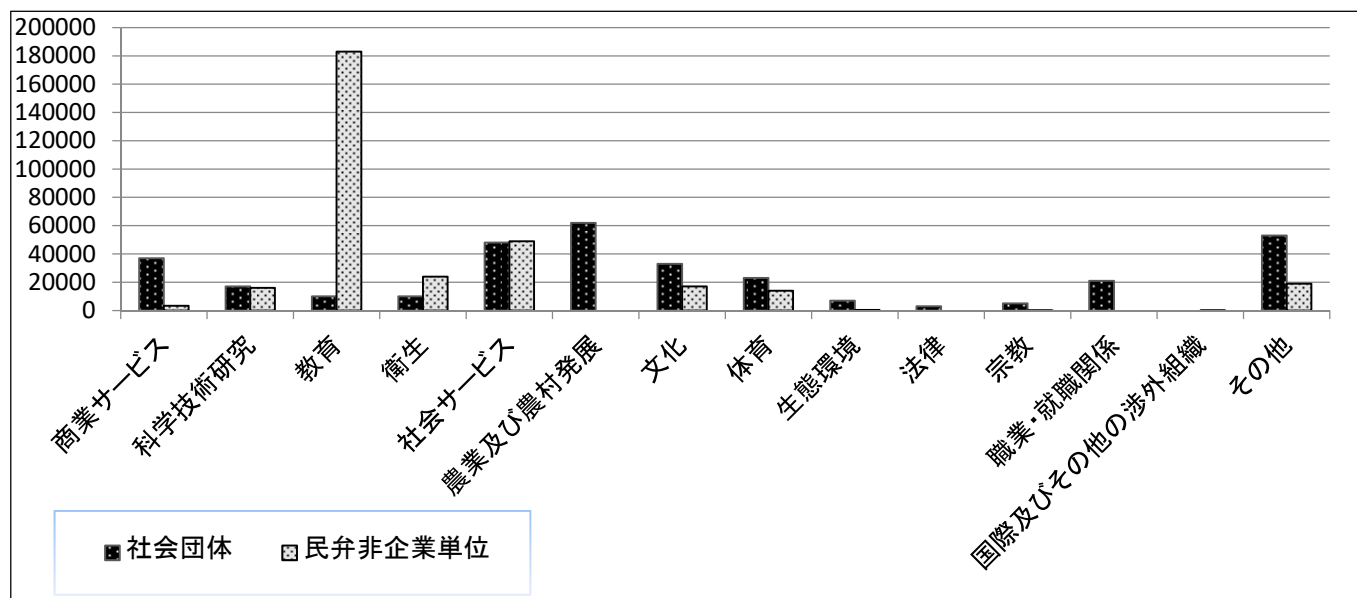


図2: サービス分野別の団体数

出所: 民政部「2015年社会服務發展統計公報」より筆者作成

<sup>21</sup> 任峰・潘曄・方問禹・王昆・馮国棟、「政府購買服務究竟買什麼」『經濟参考報』2013年11月28日、<http://www.banyuetan.org/chcontent/sz/jjzs/20131128/86431.shtml> (2016年10月23日取得)

<sup>22</sup> 国务院「社会团体登録管理条例」、1998年10月25日。

<sup>23</sup> 国务院「民弁非企業単位登記管理暫行条例」、1998年10月25日。

<sup>24</sup> 国务院「民弁非企業単位登記管理暫行条例」、1998年10月25日。



格を有することが必要とされる。

- (1) 50 名以上の個人会員、あるいは 30 以上の単位（企業）会員、または個人会員、単位会員混合組み合わせで、会員総数は 50 名を超えなければならない
- (2) 規範的な名称と相応な組織機構を持つこと
- (3) 定まった住所を有すること
- (4) 業務活動に従事する専属スタッフが常駐すること
- (5) 資本金や経費の出所が合法であり、全国レベルの社会团体は 10 万元以上の活動資金、地方レベルあるいは行政区域をまたぐ社会团体は 3 万元以上の活動資金を有すること
- (6) 単独で民事責任を負う能力を持つこと

以上のことから、「社会团体」は「政社分離」という行政改革によって生まれた各種の協会、学会、研究会、業界団体などである。会員制で、比較的ハードルが高く、弱小 NGO には登録が難しい。また専門性が高いことから「商業サービス」（会計、評価、審査など）や「職業・就職関係」（企業カウンセリング、職業育成など）、「農業および農村発展」の分野が多い。

一方、「民弁非企業単位」では、教育関係が一番多い。その背景には、1982 年改正後の「中華人民共和国憲法」第 19 条、「国は集団経済組織、国家企業事業組織及びその他の民間組織が法律に基づき各種教育事業の振興を進める」との規定があった。また、1993 年と 1997 年に国務院は二つの条例<sup>25</sup>を公布し、学校の創立体制改革において社会

各界に対して学校の共同運営体制の形成を呼びかけた。したがって、異なる種類の民弁非企業単位の中で、教育関係は唯一専門の法律を整備した領域であることから教育関係の分野がもっとも多いことが分かる。

次に基金会は、「基金会管理条例」（2004 年 6 月 1 日施行）に基づき登記された団体であり、自然人、法人あるいはその他の組織の寄付した財産を利用し、公益事業への従事を目的に成立した非営利性法人」（「基金会管理条例」第 2 条）と定義される。基金会は、公衆に寄付を募る基金会（公募基金会）と、公衆に寄付を募ることのできない基金会（非公募基金会）に区分される。その設立にあたっては、全国レベルの公募基金会については 800 万元以上、地方レベル公募基金会については 400 万元以上、非公募基金会については 200 万元以上の元金を貨幣資金として有することが要件となる（同条例第 8 条）。

基金会センター(The China Foundation Center)の統計によれば、基金会の所在地を見ると（表 2 及び次頁図 3 を参照）、一人当たりの GRP が高い、

**表 2:各地域基金会件数ランキング(2015 年)**

出所:基金会センター2015 年統計データおよび『中国城市統計年鑑 2015』より筆者作成

注:域内総生産 (GRP、Gross Regional Product)。

※基金会センターとは、2010 年に中国国内 35 件の大手基金会連携で作られた基金会情報センターである。

[http://www.foundationcenter.org.cn/about/about\\_cfc.shtml](http://www.foundationcenter.org.cn/about/about_cfc.shtml) (2016 年 12 月 12 日アクセス)

順位	所在地	件数(件)	GRP(万元)	人口(万人)	一人当たりGRP(万元)
1	広東省	756	731,207,891	10,724	68,184
2	北京市	675	213,308,300	2,152	99,121
3	江蘇省	568	668,142,400	7,960	83,937
4	浙江省	472	404,716,652	5,508	73,478
5	上海市	339	235,677,000	2,426	97,146
6	福建省	243	240,356,030	3,806	63,152
7	湖南省	234	276,273,254	6,737	41,008
8	四川省	152	282,990,703	8,140	34,765
9	河南省	133	347,630,935	9,436	36,841
10	山東省	126	597,643,947	9,789	61,053

すなわち豊かな地方はサービスの密度が高い。

『公益時報』（中国社会工作協会出版）2012 年 11 月 28 日の記事によれば、雲南省青少年発展基金会の「心臓病を患う病児を救う、希望の心」プ

<sup>25</sup> 二つの条例とは、1993 年 2 月 13 日に公布した国務院の「中国教育改革と発展要項」（「中国教育改革と発展綱要」と、1997 年 10 月 1 日にした「民間組織学校設立条例」（「社会力量办学条例」）である。



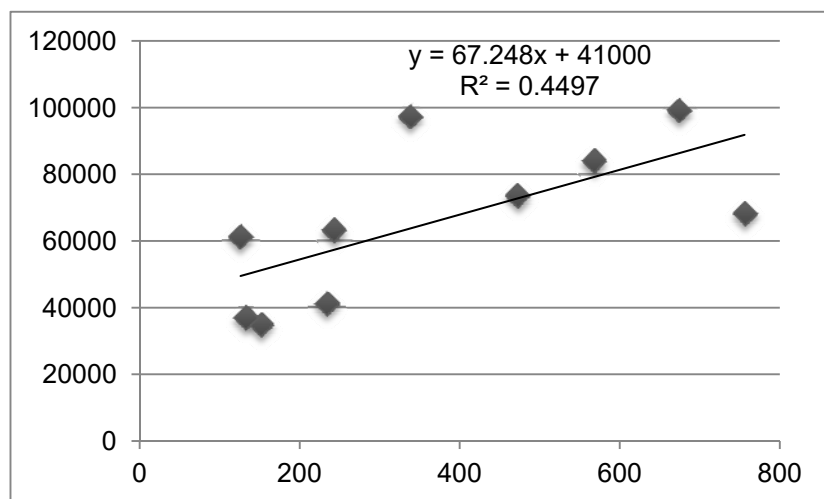


図 3: 地域別基金会の件数と一人当たり GRP の散布図

プロジェクトは中央政府から 50 万元の財政支援を得た。その 50 万元はもともと「2012 年中央財政による民間団体の社会サービス参入推奨支援事業の項目評価」（2012 年中央財政支持社会組織参与社会服務項目評審）という中央財政の 2 億元事業からきたものである。その 2 億元は主に以下の四つの事業に使われている。①西部地区（中国の中では相対的に貧困地域が多く、民間団体が少ない）の民間団体が社会サービスを提供するための支援金として使用、②社会サービスの試行事業、全国レベルの民間団体あるいは影響力の高い社会団体に委託する事業、③基金が行う特殊団体に対する社会救助活動の支援、④人材育成のための事業、主に中西部貧困地域、多民族地域の民間団体の責任者の人材育成である<sup>26</sup>。

また、基金はどのような背景を持ち、政府とどのような関係なのか、という問いに対し、上海市社会团体管理局の基金のデータから、資本金上位 3 位までの基金をピックアップした。もっとも資本金の多い基金は「上海市慈善基金会」（資本金 46,000 元）である。代表者は馮氏、現在上海市政協主席、上海市慈善基金会理事長を務めている。馮氏は上海生まれ、中学校の教諭を経て、上海市奉賢県の書記に任命され、上海市委副秘書長を経て、1996 年上海市の副市長となった。2009 年に全国経済社会理事会副主席、第 11 届全国政協

委員に選ばれ、現職に至る。続いて上海擁軍優属基金会（資本金 26,000 元）、代表の周氏は、経済学修士号を持ち、黄浦区財政貿易区庁（財貿弁公室）副主任、区長、上海市体改委党書記、上海市政府副秘書長、副市長を経て、2013 年 1 月に政協上海市第 12 届委員会副主席、第 10、11、12 上海市人民大会代表に選ばれた。三番目は「上海市大学生科学技術創業基金会」（資本金 22,000 元）である。今のトップの嚴氏は、第十一届全国人大常委会副委員長を務めている。以上のデータから、基金は政府と密な関係であるということが分かる。

### 3. 上海市の公共サービスの民間委託の現状と事例分析

#### 3-1. 民間委託の現状と背景

上海は公共サービスの民間委託において、もっとも先駆的的地方である。中国大陆における政府の公共サービスの民間委託の発端は、1995 年の上海浦東新区社会發展局が、上海市浦東新区社会發展基金会、上海基督教青年会、羅山末端の行政政府（街道弁事処）と連携し、「羅山市民余暇センター」（羅山会館）を建設したことである。このセンターは中に養老院、市民余暇センターと 999 市民ホットラインを設置し、コミュニティ内の教育、カルチャーサービスを提供することを目的とした。「羅山会館」は中国の政府による公共サービスの民間委託の原点となっている。また、謝海山<sup>27</sup>によれば、上海市は率先的に公共サービスの民間委託を行い、2000 年に市内 6 区 12 軒のコミュニティ（街道）にて高齢者在宅介護を試行した。その後国内他の市町村が徐々に民間委託を実施し、その範囲も医療、教育、衛生、職業訓練などの領域に拡大した。

2005 年の時点で、上海市浦東新区政府は既に民間委託に関わる六つ<sup>28</sup>の公文書を出した。

<sup>26</sup> 王会賢「政府購買服務資金從哪里来」『公益時報』2012 年 12 月 28 日。  
<http://gongyi.sina.com.cn/gyzx/2012-11-29/095939349.htm>  
(2016 年 9 月 25 日取得)

<sup>27</sup> 謝海山「国内政府購買服務的簡要歷程」『中国財經報』2016 年 6 月 27 日。  
[http://www.cfen.com.cn/zyxw/yw/yw\\_7289/201606/t20160627\\_2339943.html](http://www.cfen.com.cn/zyxw/yw/yw_7289/201606/t20160627_2339943.html) (2016 年 9 月 24 日取得)

<sup>28</sup> ①「浦東新区の政府による公共サービスの民間委託に関する実施意見（試行）」（「浦東新区関与政府購買公共服

中央政府が民間委託を明確に打ち出したのは、前述したように2013年の国务院の3件の通達であったから、上海市の取り組みは先行事例として中央政府の政策に影響を与えたと考えられる。以上のことから、民間委託事業の特徴と課題を論じるには、他地域よりも経験が長くデータの蓄積がある上海市を事例として取り上げることが有効である。

また、2015年9月、中央政府の財政部、国家发展改革委、民政部民間組織管理局が上海市を視察し、「上海市が民間団体に公共サービスの委託についての調査研究報告」（「上海市政府向社会組織購買服務調研報告」）を公布した。この報告によれば、上海市実施の民間委託の範囲はもとの市民センターの委託業務から高齢者向けのサービス、教育、職業訓練、民族融合、外来人口（上海戸籍を有しない人口）の子ども達のエデュケーションなどの公共領域にまで拡大した<sup>29</sup>。

なぜこれらの領域に公共サービスの民間委託が集中しているのか。その背景には、高齢化問題、出稼ぎ労働者の増加による人口の変化と、都市建設によるコミュニティ再建という三つの原因があると考えられる。

まず、公共サービスに対するニーズと密接に関わる事項として地域の年齢構成がある。

表3は上海市の高齢者の人口推移を示している。上海市老齡科学研究センターの調査によれば、2015年12月31日時点で、上海市戸籍を有する人口は1,442.97万人、うち60歳以上の人口は435.95万人で、総人口の30%を占めており、65歳以上の総人口の20%を占め、70歳以上は総人口の13%を占めている。また80歳以上の高齢者は総人口の

	高齢者の人口 (万人)	全市戸籍人口に 占める比率(%)
60歳以上人口	435.95	30%
65歳以上人口	283.38	20%
70歳以上人口	181.09	13%
80歳以上人口	78.05	5%

**表3:2015年末時点の上海市の高齢者人口構成**

出所:上海市老齡研究センター、民政研究センターの人口統計データより筆者作成

※「2015年上海市高齢人口と高齢者事業統計報告」  
（「2015年上海市老年人口和老齡事業監測統計信息」）

<http://www.shrca.org.cn/5764.html>

（2016年12月13日アクセス）

5%を占めている。さらに、一人暮らしの高齢者は26.39万人、このうち身寄りのない高齢者（親戚、子どもとも無し）の数は2.61万人に及んだ。中国国家统计局の『2015 中国統計年鑑』（中国統計出版社）によれば、2014年年末まで、中国の総人口は136,782万人であり、65歳以上の人口は13,755万人で、総人口の10.1%を示している。全国的な数値に比べると、上海市の高齢化の深刻さはいくつまでもない。

ここで、上海の高齢者が要望する公共サービスのニーズを見てみよう。国家统计局上海調査団が2013年に無作為抽出で2,248名の60歳以上の高齢者に実施したアンケート調査の結果によれば、医療保健類のサービスの要望が最も大きく、79.6%であった<sup>30</sup>。定期的な健康診断や保健知識の普及、伝授、医師による在宅診療や救急診療などのニーズが寄せられた。続いて、自宅やコミュニティ内での提供として、食事の宅配サービスや、住宅の修繕、家電の修理など日常生活に関わるニーズが69.7%<sup>31</sup>であった。また、精神面のカウンセリングや職業仲介、トレーニングなどの要望がそれぞれ64.6%と48.8%であることが分かった<sup>32</sup>。

今までの伝統的な社会的保護の仕組み、即ち家族が高齢者の面倒を見ることは義務とされてきた。しかし少子化（一人っ子政策）、核家族化の進展とともに進んだ高齢化により、家族による高齢者扶養は困難な状況が増加している。このため公的な

務的实施意見(試行))、②「浦东新区の社会事業促進のための財政援助について」（「関与促進浦东新区社会事業發展的財政扶持意見」）、③「政府機構の転換、新型政府・民間団体の協働関係についての指導意見」（「着力轉變政府職能、建立新型政社合作關係的指導意見」）、④「浦东新区の民間団体の發展の促進に対する若干意見」（「関与促進浦东新区民間組織發展若干意見」）、⑤「浦东新区政府による公共サービス民間委託の実施意見」（「浦东新区関与政府購買公共服務的实施意見（試行）」）、⑥「“十二五”期間中浦东新区が民間団体の發展に対する財政支援意見」（「関与印發“十二五”期間促進浦东新区社会組織發展的財政扶持意見」）。

<sup>29</sup> 財政部・国家發展委員会・民政部民間組織管理局「上海市政府向社会組織購買服務調研報告」、2015年。

<sup>30</sup> この質問項目は「複数回答可」である。

<sup>31</sup> この数字も複数回答の数字である。

<sup>32</sup> 「2013年上海市老年群体社区服務需求分析」、2013、『中国情報網』

<http://www.askci.com/news/201310/21/2117452334175.shtml>  
（2016年9月21日アクセス）

責任で高齢者を支援することが必要不可欠となっている。

また、人口の変化は高齢化のみならず、新規の人口流入によってももたらされている。上海統計局の「2015年上海市国民経済と社会発展の統計報告」(2015年上海市国民経済和社会発展統計公報)によれば、2015年末まで、上海市の常住人口(調査の時点において上海で6ヶ月以上居住していることが条件)では2,415.27万人で、このうち上海戸籍を有する人は1,433.62万人であり、上海戸籍を有しない外来人口は981.65万人で総人口の40.6%を占めている。

都市部で働く出稼ぎ労働者たちには、都市住民との間に多くの面<sup>33</sup>で格差が存在し、また親に伴って上海に来た農民工の子ども達の学力問題、進学問題(基本的に、上海戸籍を有しない者は上海で高校進学不可)など、社会の安定、発展のために放置できない社会問題となっており、社会的関心も高まってきている。例として、農民工と住民との摩擦を政府が解決に向け支援する必要がある。農民工と住民との関係にとどまらず社会に融合するためにも、政府は何らかの措置を構えなければならない。

新たな社会問題として浮上したのは、高齢者や出稼ぎ農民工をめぐる問題だけではない。上海人と上海政府との摩擦も浮き彫りになった。それは、都市開発に伴い、上海市の中心部の古い住居を取り壊し、住民に立ち退きを迫ったことに起因する。対象となった住民には郊外の新しい住居や補助金を出し、元の場所を商業施設などにするわけだが、その際に住民と都市開発グループの間には深刻な紛争が生じた。中国では都市の土地はすべて国有であり、個人が所有権を持たないため、立ち退きに際しては行政が圧倒的な強制力を持つ。しかし頑強に立ち退きに抵抗する住民もいないわけではなく、中国語では「釘

子戸」と呼ばれる自宅での立て籠り事件が報道されるようになった。こうしたトラブルを回避するために、民間団体の仲介や調停という新たなニーズが生まれた。

以上のように、高齢化問題、出稼ぎ労働者の増加による人口の変化と、都市建設によるコミュニティ再建問題から、上海市政府が行った民間委託はおもに高齢者介護、教育、衛生、コミュニティ内の住民のカウンセリングなどの領域に集中したのである。

### 3-2. 上海市の事例分析(インタビュー調査から)

筆者は、上海市の民間委託の現状を確認するため2016年3月27日から3月31日の5日間、上海市各区政府から委託された上海市の民間団体4箇所と委託側である障がい者連合会<sup>34</sup>を訪ねた<sup>35</sup>。訪問先の民間団体の属性は表4に示したとおりである。障がい者連合会を社会団体(NGO)であるとしてとらえている研究者<sup>36</sup>もいれば、半官半民の事業

名称	上海Y社区青少年事務センター	上海J家庭発展サービスセンター
民間組織の分類	民弁非企業単位	民弁非企業単位
業務主管部門	共青团上海市委员会	楊浦区人民政府五角場街道
設立日	2004年1月16日	2015年12月25日
資本金	10万元	5万元
業務内容	青少年教育	家庭教育・親子関係、人間関係の相談
訪問日	3月27日(16:30~18:30)	

名称	上海C区心理カウンセラー協会	上海Jボランティアサービスセンター
民間組織の分類	社会团体	民弁非企業単位
業務主管部門	長寧区科学技术委员会	浦东新区民政局
設立日	2011年11月19日	2008年5月15日
資本金	3万元	10万元
業務内容	職業訓練、カウンセリング	貧困青少年に学習補講 ボランティア育成事業
訪問日	3月29日(18:00~18:30)	3月31日(16:30~17:00)

表4: 訪問先民間団体の属性

団体<sup>37</sup>であると認識している研究者<sup>38</sup>もいるが、公

<sup>33</sup> 出稼ぎ農民工と都市住民との差は、数多くの既存文献で検証されている。一例をあげると、嚴善平「中国における戸籍制度改革と農民工の市民化—上海市の事例分析を中心に」『東亜』5月号、2014年、80-90頁。

<sup>34</sup> 民間委託の現地調査を行った際、受託側の民間団体のスタッフが、受託側だけではなく委託側の視点も入れたほうがよいと厚意で障がい者連合会を紹介してくれた。現場のスタッフの認識では、障がい者連合会は委託側であり、末端政府同様の位置づけである。

<sup>35</sup> プライバシー保護のため、本論文ではすべてアルファベットの頭文字で訪問先の名前を表示している。

<sup>36</sup> 呂曉彤「中国における障害児童のニーズ分析—中国障害者連合会調査結果を通して—」『帝京大学紀要』Vol.8、2012年、125頁。

<sup>37</sup> 「中華人民共和國通則」によれば、中国の法人は主に、「機構法人」、「事業単位法人」、「企業法人」と「社会団

共事業の民間委託においては、政府の窓口として機能している<sup>39</sup>。

#### (1) 上海 Y 社区青少年事務センター・Y 工作ステーション (W 街道社工点を訪問)

初めの訪問は、上海 Y 社区青少年事務センター・Y 工作ステーションである。この青少年事務センターは楊浦区内全 11 箇所、常駐スタッフ 44 名である。2004 年設立で、今まで楊浦区労働・社会保障局、区職業紹介所、区内各街道政府（末端政府）から業務委託された。主な仕事内容は、失業中の区内 16～25 才までの青少年に職業訓練と精神的なカウンセリングを行うことである。その方法は 3 種類ある。第一にスタッフが自ら支援を必要とする青少年に接触し、指導する。第二に相談の必要があると考える青少年が直接事務所（社工点）を尋ねる。第三に他機構から紹介を受ける。

#### (2) 上海 J 家庭発展サービスセンター

次の訪問先は、「上海 J 家庭発展サービスセンター」である。こちらの家庭発展サービスセンターは、2014 年に上海市婦女連合会の委託で、「W コミュニティ（社区）」に「心理カウンセリング工作室」を設立した。その仕事内容は、①コミュニティの幹部（居民委員会の幹部）と住民との間のパイプ役、②子ども達のカウンセリングである。入園、入学という二つの大きな変化の節目で幼稚園や学校の先生と連携し、子ども達を観察し、その様子を保護者に伝え、様々な提案をすることである。③政府の公務員のカウンセリング、例えば、市の都市整備で、住宅を商業施設や道路にする際、元の住民に新しい住居や補助金を提供するなど、公務員と住民の紛争のパイプ役の 3 種類である。理事長の L 氏は、国家 2 級心理カウンセラー<sup>40</sup>で

体法人」の 4 種類である。

<sup>38</sup> 真殿仁美「中国障害者福祉の形成と発展(2)～福祉の否定から権利擁護にむけて～」『愛知大学 国際問題研究紀要』131 巻、2008 年、5 頁。

<sup>39</sup> 障がい者連合会の公式サイトでは、障がい者連合会は中国国務院が作った「事業団体」（前述の「民弁非企業単位」と違い、基本は国営であり国家機構の傘下に属している）との記述があった。そして運営のトップの経歴を見てみると、2016 年の名誉主席は鄧小平の息子である鄧朴方であり、機構の主席の張海迪は全国政治協会常務委員である。したがって、事実上の政府の下部組織であるといえる。

<sup>40</sup> 国家 2 級心理カウンセラーは、中国の人力資源部と社

あり、長年カウンセラーの仕事に携っている。

コミュニティ（社区）の市民と末端政府との隔たりを縮めるため尽力している L 氏は、次のように語った：

「例えば、委託業務を行っていく中で問題発生時に、最初の一度か二度はその問題を中心に話し合いをするが、繰り返していく間に、段々と話し合いの質が変わり、「対人不对事」（本来、出来事に対する不満が、徐々に個人に対する人格攻撃になってしまう）のように非常に感情的になってしまう。居民委員会の「誰々（末端政府、コミュニティ内の役人）が気に入らない」、また会うたび不必要な喧嘩になるような事も頻繁である。我々が中間に入ることによって、双方の言い分を聞き、解決策を考える。今では、道で私を見ると、おばさんが抱擁してくる、ほら、中国は外国じゃないから、普段抱き合うなんてありえない。それ程、我々が信頼されている、必要とされている、と僕は実感している。それもこの仕事の醍醐味か。」

仕事の量について L 氏は、下記のような事も語った：

「第三者評価機構に出す書類が多く、毎日深夜 2 時、3 時まで書類作成に追われている。一番頭を悩ませる問題は、同じ上海市にあっても、それぞれの区がそれぞれ独自の方式で委託を行うことだ。統一した制度や規範が見られないため困っている。さらに、第三者評価基準に達していなければブラックリストに載せられ、3 年間入札できなくなるというペナルティも課せられる。」

#### (3) C 区心理カウンセリング協会

##### (C 区心理諮尋協会)

次に理事長 L 氏の紹介で、筆者は C 区心理カウンセリング協会 C 区 Z コミュニティー衛生サービスセンター (Z 街道社区衛生服務中心) を尋ねた。L 氏と同じく国家 2 級心理カウンセラーの G 氏か

会保障部が認可した国家資格である。

ら聞き取りを行った。G氏のサービスセンターはL氏のサービスセンターと違いがある。L氏のセンターではスタッフ全員が専属であるのに対し、G氏のセンターは、すべての専門家が現役警察官、医師、弁護士のため、兼職である。業務委託の依頼元は主に上海民政局である。仕事内容は警察官、医師、弁護士の専門性を活かし、市民から寄せられる様々な相談に対応することである。

委託に関わる政府の統制について、G氏は下記のような懸念を抱いている。

「我々は兼職の現役警察官や医師、弁護士で作りあげた社会団体であり、社会的な地位と責任があるため、委託された業務について規則に従い行う。しかし、他の団体では、一度政府から委託されたプロジェクトで顧客と個人的な信頼関係ができれば、次回から政府の民間委託というルートをせず、顧客が直接カウンセラーにコンタクトするケースもある。それから、社会団体の入札基準に関しても、明確な基準がなく、入札できる社会団体は運も大事だ。」

#### (4) 「J ボランティアサービスセンター」

(J 志願者服務社)

上記(1)から(3)の民間団体については、委託内容は主にコミュニティ（区内）建設、青少年の職業訓練、市民の悩み相談など身近な公共サービスであった。しかしながら現在、上海では出稼ぎ労働者が総人口の三分の一を占める。彼らもこれらのサービスの恩恵を受けられるのかとの疑問から、次に尋ねたのは、比較的多くの出稼ぎ労働者が居住しているJ地区、J志願者サービスセンターである。このセンターは2001年に復旦大学の学生がボランティアで出稼ぎ労働者の農民工子女に課外活動を教える教育隊（J支教隊）を設立したことに端を発する。2008年に浦東新区民政局に登録し、公益組織「上海J志願者服務社」が正式に誕生し、「Jセンター」を創立した。2009年に浦東新区民政局から公共サービスのプロジェクトを委託された。主な仕事内容は、農民工の子ども達に音楽、芸術、天文、地理など教えることである。教えている教師は現役の上海民族楽団のプロ奏者や現役

教員であり、教員は全員ボランティア（交通費のみ支給）である。運営は、政府による無償の場所提供、個人、企業、慈善団体の寄付金で行っている。利用者は農民工の子ども達、あるいは世帯収入4,000元／月以下の子ども達である（その基準は、スタッフが家庭訪問し、状況判断をしたうえで定める。参考までに、人力資源・社会保障部の2014年の調査によると、上海市の一人当たり平均月収は12,917元である）。

対象となった生徒は、近所のT鎮小学校（3年生から）と、T鎮中学校の学生がほとんどで、2009年では3人であったのに対し、生徒を中心とした情報の拡散により2016年には100名を超えた。

スタッフのY氏によれば、教員以外の事務担当者には賃金が支払われるが、水準は低いという。

「うちのセンターはスタッフのほぼ全員が上海市の最低賃金で働いている。政府からの委託があっても、結局資金はチャリティー活動で民間企業、個人や財団からの寄付がほとんど。ここで音楽や絵画を教えている先生方も皆ボランティアで、うちは交通費の支払いだけで済んでいるから、本当に有り難い。」

#### (5) T鎮障がい者総合サービスセンター

最後に同じ郊外の「T鎮」にある障がい者総合サービスセンターを訪問した。このセンターは、浦東新区民政局が38万元を出資し、4年前の2012年に設立した。現時点（2016年3月訪問時）の登録者（施設を利用する身障者）数は1,400人に達した。G主任（センターのスタッフ。本人も視覚障がい者である）の話では、利用者は料金を支払う必要がないとのことである。ただ利用できるのは、「T鎮」の住民に限られている。その費用は主に障がい者連合（残連）、政府（浦東新区、T鎮の鎮政府（郷鎮）、様々な企業からの寄付金）で賄っているとG主任は語った。

「センターは活動を統括する立場におり、絵画教室、布芸画、手芸などを各社会団体に依頼し、障がい者に技術を教える。年に何回かチャリティー販売をし、得た資金は運用資金として使用される。」

## (6) 考察

今回の訪問調査の対象は、多くのサービス受託団体のごく一部に過ぎない。現場の確認を目指した今回の訪問であるが、上海市を代表する公共サービスの民間委託の現状を十分に把握できたとは言えないだろう。しかしながら、中央政府をはじめ、市政府の市民の身近なサービス（民生重視）の委託が多いことはインタビューから確認することができた。

もう一つインタビューから分かったのは、利用者（受益者）は基本的に当該コミュニティ（社区）の住民に限られている。つまり B 区に戸籍を持っている市民（B 区の住民である）は A 区のサービスを享受できないということになる。ということは、上海で実施された民間委託は上海市民に限られている。なぜこのようなことが起きたのか。

まず、考えられるのは地元政府の財源の問題である。上海市を事例にあげると、市の民間委託の資金源は主に三つである<sup>41</sup>。一つ目は、専門項目資金（民間委託事業向けの専用資金）である。例えば、閔行区、虹口区、松江区にはそれぞれ専門項目資金が設置されている。劉振国・王一鳴(2012)<sup>42</sup>によれば、静安区は 2015 年 8 月 4 日に「民間団体発展専門項目資金管理法」（「社会組織発展専門資金管理弁法」）を公布し、年間 1,500 万元の資金を用意した（この資金は民間団体発展促進のための専門資金である）。次に、財政予算資金がある。例えば、閔行区は 2012 年度に民間委託用の財政予算資金 2.3 億元を投入した。上海市法政局が毎年民間団体に委託する費用は 6,700 万元に及んだ。浦东新区の末端政府（塘橋街道）が 2011 年に民間委託に使った資金は 1,200 万元に上った。最後は宝くじ公益金の使用である。2012 年に上海市と各区を合わせてコミュニティサービスの民間委託に 1 億元の公益金が投入された。

<sup>41</sup> 三つの資金源とは、「専門項目資金」（国家あるいは特定の部門が特定の分野に指定するための専門資金、単独な予算管理が行われ、専門プロジェクト専用である）。「予算外資金」（国家予算に入っていない各種財政資金のことをいう）。「予算内資金」（国家各級財政部が統一に集中管理する財政資金のこと、国家予算収支の有効期限の編成や執行は関連する法律に依拠しなければならない）。

<sup>42</sup> 劉振国・王一鳴「上海市政府向社会組織購買服務調研報告」、上海社会組織網、2012 年。  
<http://stj.sh.gov.cn/Info.aspx?ReportId=b8cb1577-336a-4866-8747-1be6694065e6> （2016 年 10 月 23 日取得）

民間委託においては、中央政府は大まかなガイドラインを作るが、実際に動くのはそれぞれの地方政府、末端政府である。インタビューからも分かるように、委託サービスの内容や委託先を決定しているのは、上海市区政府や連合会である。一見トップダウン形式ではあるが、実際のところ末端政府にはかなり自由度が認められている。

政府が市場競争を導入しサービスを委託する際に、明確な目標やルールのもとで実行することで、「市場」は本来の役割を果たすことができ、最適な社会の実現へとつなげていくことができる。政府の公共サービスの民間委託は、競争のない行政執行部門に競争原理を積極的に導入することにより、市場の活性と政府の成功、すなわち「市場の成功、政府の成功」を導く Win-Win の論理の融合といえる。しかし、J 家庭発展サービスセンターの L 氏が指摘したように、区の間で統一した制度や規範が見られない、という問題が残っている。この点で明確なルールは確立されていないともいえる。

民間委託による専門家の介在は、末端政府のスタッフと住民間の隔たりをなくし、より良いコミュニティ作りに貢献している。また他にも親子関係の問題、近隣の問題など住民同士の問題解決などに力を尽くしている。変化に応じた新たな公共サービスの提供が可能になった。

## (7) 課題

一方、現地調査からは、次のような問題点が見えた。まず、民間団体の管理行政機構がバラバラであること。今回訪問した 4 件の民間団体の主管部門はすべて異なっている。そこから派生する「明確なルールの不在」という問題である。つまり、末端政府の実情に応じてルールが読み替えられてしまうことである。このため、民間団体と末端政府の人間関係に依存する面が大きくなり、癒着の温床になる恐れがある。

次にスタッフの問題である。上海でインタビューを行った際、G 氏や L 氏のような有資格（国家 2 級心理カウンセラー）者も居るものの、スタッフの専門性の差が大きい。すなわち、資格のある専門家もいれば、普通の何の資格もないアルバイトもいる。また「J 志願者サービスセンター」の Y

氏が話してくれた賃金の問題も大きい。質の高いサービス（スタッフの人数も専門性も多い関係ある）を提供していくためには、民間団体のスタッフの数と質の確保が重要である。仮に全員ボランティアで業務を行った場合、継続して運営していくことはどこまで可能であろうか。さらに専門知識を有する専属スタッフの問題（金銭的な問題ですぐ転職してしまう、体力的な問題で疲労を重ねてしまうリスク）も無視できない。

また組織名や個人名を論文に掲載することは不可（相手の不都合により）だが、インタビューに応じてくれたある民間団体のスタッフが、「意図的に政府の民間委託業務は引き受けない。政府と一定の距離を保つ」と述べていた。何故ならば、本当に市民が必要としているものは必ずしも政府の委託内容と一致していないからである。また逆に、民間団体自身の存続のために、団体創立時の理念とは裏腹に、政府の方針に沿うような仕事内容にやむを得ずシフトする団体もあったという。

## おわりに

中国が社会主義国として歩み始めてから、はや60年が経過している。鄧小平の改革路線が実を結び、地域間、階層間で経済格差などの問題を抱えつつも、大都市やその周辺地域を中心に、経済的には近代的で豊かな社会となってきた。このような中、人々が経済的に豊かになるにつれ、医療、社会保障、教育等の分野において望まれる公共サービスも質が問われるように変化した。民間委託は、幅広い多様な民間団体が公共サービス実施の担い手として政府行政とのパートナーシップによる新しい公共空間を作り出すための重要な手法である。

本論の冒頭であげた筆者の問題関心を改めて整理すると、本論の目的は中国の公共サービスの民間委託の特徴と課題を明らかにすることで、世界の福祉国家の変遷の中に中国を位置付けるのが狙いであった。

まず、中国における公共サービスの民間委託の特徴は以下の通りである。中央政府は一連の政策を出すものの、実際に業務を行うのはそれぞれの地方政府である。地方政府は中央の政策を大まかなガイドラインとして参照し、実際の実施内容は

それぞれの地域のニーズに合わせて作成するのである。

政府の通達や条例は中央政府が意図する公共サービスの民間委託の推進目的を反映している。その特徴としては、中央政府の政策に沿っていない委託プロジェクトは論外であることが前提となっている。受け皿である民間団体についても、民政局や工商局などで登録されていない、いわゆる草の根組織は最初から資格外となっている。

筆者のインタビュー調査では、民間団体から新たな公共サービスの委託制度に対して概ね高い評価が寄せられている。ただし、最終的な利用者は地元住民である。たとえば、筆者のインタビューではT鎮の障がい者センターでサービスを利用できるのは、T鎮の住民票（戸籍）を持つ人のみであり、ほかのY社区の青少年サービスセンターやJ家庭発展サービスセンターのサービスを享受できるのも当該地域の住民のみである。その地域の政府が出資して行っている業務のため、その地域の住民だけが利用する、と考えると、さほど無理のない話ではある。しかし、この方法は地域間格差を助長する恐れがある。もともと中国は計画経済期から制度の運用における地方主義が根強く、改革開放後も所得格差や地域間格差が拡大傾向にある。財源の豊かな地域、かつ民間団体が多数登録されている地域の住民は、受益を実感できるであろう。逆に都会から離れており、財源も豊かでない地域での民間委託はほとんど行われていない。

だがしかし、こうした現在の制度の中にも可能性がないわけではない。インタビューに応じてくれたJ志願者サービスセンターは業務の一環として、出稼ぎ労働者の子ども達に上海で必要な補講を行うだけでなく、子ども達のそれぞれの故郷（例えば、安徽省、雲南省など）にも同じようなボランティアサービスセンターを作り、その子達が中学校卒業に上海から故郷に戻った場合でも、そちらのボランティアセンターでスタッフとして仕事ができる仕組みを構築していた。J志願者サービスセンターの農民工の子ども達への支援活動は広大な中国の中では些細なものであり、その恩恵を受けられる農民工の子ども達はごく少数であろう。しかし、この活動によりJ志願者サービスセンターの創立者である張氏は上海市政府から何



度も表彰されているのも事実である。公共サービスのよい事例として政府が他の民間団体にも推奨することで、このような民間団体の活動は、初めはごく小さな力でも、やがては大変大きな勢力になることも不可能ではないだろう。上海発祥の民間委託は当初上海で行われたのだが、上海で受益した農村出身者もいずれ故郷に戻り、自分たちの民間団体を作り、上海で培ったノウハウを活かし、条件が揃えば、徐々に民間委託も農村や貧困地域に拡大し、都市との格差を縮小することもできるのではないかと筆者は考える。

本論は、受託者である民間団体の主体性に注目し、その実情を探るためインタビューを行っていたが、その過程で、筆者は安い賃金にもかかわらず受託した民間団体の人々の使命感を強く感じた。

この公共サービスの民間委託は、上海市の公共サービスに、競争（民間団体を選別）という要素を組み込むことで、多様かつ質の良い公共サービスを実施できる仕組みを構築しつつある。ただし、中国全土に視野を広げると民間委託の分野は未だ試行錯誤の段階である。供給者である政府側と受託者である民間組織側両方について見たい。まず、政府側では、第一に2013年に中央政府から民間委託に関する通達をいくつかを公布したものの、あくまでも「通達」（ほとんどが「指導意見」という位置づけであり、つまり「法律」ではないゆえに、法的な効果を得られていない。中央政府は大まかガイドラインを作り、最終的に実行するのは各地方政府である。そこから生じる次の大きな問題が、第二の不安定な財源である。したがって、全国範囲で普及するのはまだ道のりが長い。

第三の問題として、委託の基準の不明確、不透明性である。まず中央財政部が公布した「民間委託の範囲（目録）」は抽象的な分類しか分けておらず、どこまでが委託可能なのか、明確なラインが見えない。その明確な範囲が定まっていなければ、受託者である民間団体も戸惑い、自分たちの仕事の範囲に確信が持てない。ゆえにいざ問題が発生したときに、リスクも責任も政府にあるのか、民間団体にあるのか、不明確のままになる。

第四の問題点は、中国では、なぜ受託者をはじめ、国民の声も触れないのか。筆者の仮説として、

中国の民間委託事業は社会サービスを通じて国民の声（ニーズ）を聞くことが最終目的ではなく、民間委託事業そのものを行うことが優先である。そして、民間団体の位置づけも資本主義国と多いに異なる。委託の結果、何か不都合が生じてしまった場合であっても国民の声に耳を傾けるという段階には未だ至っておらず、形の上で民間委託事業を進めた状況であると筆者は考える。

次に、受託者である民間団体側の問題点としては、まず一つ目の問題として民間団体の質と量があげられる。例えば、T 鎮障がい者総合サービスセンターでは、障がい者向けの事業委託をしたくても、受け入れられる民間団体が少ない。また、浦东新区では出稼ぎ労働者が大数居住している地域でも、区政府がその農民工の子ども達の支援をしたくても、その地域で教育を専門とする民間団体が少なく、結果として一部の地域の子ども達にしか支援を受けられない。またJ 志願者服務社の例でいうと、常勤スタッフがわずか2名のため、運営の持続性のリスクが常に生じている。

二つ目の問題は、民間団体の運営資金である。今回インタビューした4カ所の民間団体とも、政府からの援助は「場所の無料提供」のみであった。むしろ、場所の提供は非常に重要である。住所がなければ、そもそも民間団体として民政局に登録できず、民間委託の対象からも外される。ただし、事業委託の支払いと政府からの援助は別のものである。例えば、J ボランティアセンターの資金はほとんど企業、個人、海外の慈善団体からの寄付で成り立っている。社会サービス類における政府の委託予算はだいたい一事業3~4万元あたり、委託期間は一年のものが多く、民間団体の長期的な発展という視点からみればかなりリスクが高い。

次に、民間団体と政府との関係は資本主義国のパートナー関係ではなく、中国は依然として「臣民関係」である。民間団体が独自の使命を達成するために行う事業よりも、どうしても政府の意向を先に伺う。今の段階では無理のないことであるが、いくつかの民間団体は政府のいいなりになるのは自分たちの理念に背くことになるため政府の支援を得ず、政府と距離を置いているという。

将来的に持続可能な民間委託を行うためには、受託者である民間団体の主体性を重視しつつ、縦

の「臣民関係」から徐々に横の「パートナー」関係にシフト必要がある。

最後に、世界の福祉国家の変遷の中に中国をどう位置付けるかという点、資本主義国では、福祉国家の危機を解決するため、マネタリストの改革は福祉国家の解体ではなく、資本主義の枠組みを前提とし、福祉国家が有する負の遺産を解消するための体制内改革である。その再編の方法として、市場メカニズムを重視し、国家の役割は、市場のメリットを最大限に生かすことである。一方、中国では、計画経済から市場経済へ転換し、市場メカニズムの導入により、従来の保障体制が崩壊した。これをきっかけに政府の公共サービス領域の民間移譲が加速し、教育の産業化、住宅商品化、医療機関の私有化、医療サービスの市場化がおき、失業、疾病、住宅問題といったような社会リスクが拡大した。国民は市場を通じて自身の欲求を満足させることを考えなくてはならない状況に置かれた。また、社会的階層の利益分化、社会矛盾の激化が問題となり、社会の安定を図るため、政府は社会保護体系を再建するという道を求めたのである。

多くの先行研究では、中国を社会主義国という歴史的経緯から、資本主義国の福祉国家論とは別に、中国を「特殊」な存在として分析してきた。本論は、むしろ中国で起きた民間委託の現象を中国の特殊性と捉えず、核家族化の進展に伴う高齢者扶養問題、都市化に伴う出稼ぎ労働者問題、都市開発による市民と行政との摩擦など、日々増大する国民のニーズの変化に対応すべく、またそれらの社会変化から生じる社会的な不安定要素を取り払うために行ったものであると結論づける。すなわち、資本主義国共通の近代化プロセスの延長線上に発生したものだと考えられるのである。資本主義国との違いをもたらしたのは、中国の発展の規模と目覚ましいスピードである。したがって、中国は、貧困者、高齢者、障がい者、青少年、コミュニティ（社区）再建といった身近なニーズを想定したものの、民間委託を行っていく中で政府は、受託者である民間団体との協働を反映した委託プロジェクトを設定するのではなく、むしろ試行し軌道修正しつつ、法整備や第三者評価システムなどまだ完備していない状況の中で、やむを

得ずアクセルとブレーキを同時に踏みながら、試行錯誤を繰り返しているのが実情である。

それゆえ受け皿である3種類の民間団体は政府の条例を金科玉条のごとく守っている。さもなければ次の委託から外されるのかもしれないからである。彼らは、条例を守ることが直接、組織の存続につながると先認識している。

最後に本論では扱いきれなかった「最終受益者の視点」、インタビュー対象を増やし、地域を超えたJボランティアセンターによる安徽省、雲南省のボランティアセンターでの調査を今後の課題としたい。