

中国の科学的発展観と社会団体に関する法整備

小林 正典

1 はじめに

21世紀の中国がめざす社会のあり方については、ここ数年来、各方面で多くの研究がなされ、様々な見解が出されている。国内経済の格差が拡大する中、これまで経済成長を重視してきた政策を胡錦濤政権が継承するのか、あるいは転換するのかについては、注目すべき争点の一つであった。筆者も、この点について強い関心を寄せ、先行研究において、中国が経済と社会の発展の基本的な考え方を「持続可能な発展」の方向に転換し、また、UNDP（国連開発計画）等が提唱する「人間開発」（Human Development）の国際的潮流に歩み寄る必要性について言及した⁽¹⁾。

その後、中国共産党は、16期4中全会（中国共産党第16期中央委員会第4回総会）の「中共中央關於加強党的執政能力建設的決定」（党の執政能力の建設を強化することに関する中国共産党中央の決定）の中で「以人為本」（人をもって根本とする）の政策方針を打ち出し、経済と社会の発展の基本的な考え方も「持続可能な発展」の方向を目指すことが鮮明になってきた。これらの点を総合的に考えると、中国も徐々に「人間開発」の国際的潮流に歩調を合わせつつあるといえよう。その一方で、現代中国の人権観については、建国以降、個人の権利よりも国家主権を優先させる点で、欧米諸国の人権概念とは異質であり、自由権を広範に認めない状況は、憲法に「人権」の文言が記載された現在も変わることはない。

全球化の道を進むことを決断した中国は、海外向けの英文広報において、開発や人権に関する考え方を欧米諸国のそれに接近するように醸し出しながら、国内に向けては、新しいスローガンを次々に創作して普及させ、あくまでも中国の特色を有する社会主義路線を堅持する旨を宣伝してきた。16期4中全会では、地域間、階層間で調和のとれた発展を目指す「和諧社会」（調和のとれた社会）をスローガンに掲げ、16期5中全会でも、「科学発展観」（以下、「科学的発展観」と称する）の理論体系の中に、2020年までに「全面的な小康社会」を建設する旨を掲げている。科学的発展観の思想は、先進諸国の理解が得られるように配慮しつつ、胡錦濤政権が打ち出した中国の特色を有する思想を国内に浸透させるために考案された理論

的集大成である。

なお、中国が科学的発展観の下、社会主義和諧社会の構築とともに強調する点は政治機構改革の推進であり、それは社会团体等の非営利組織を通じた形で実践していくことが想定されている。中国政府の社会团体の役割に対する期待は非常に大きいといえるが、果たしてそれは、政府から独立した公益分野を構成する形で人民の権利および利益の擁護に資するものであろうか。この疑問点について、本稿では、まず科学的発展観の概要を見た上で、和諧社会の構築と社会团体の役割を整理し、社会团体に関する法整備のねらいを考えてみたい。

2 科学的発展観の概要

2005年10月11日に16期5中全会で採択された11次5ヵ年規画の建議は、全面的に徹底して科学的発展観を実施する旨を強調している。ここで科学的発展観とは、すでに2003年10月14日の16期3中全会で採択された「社会主義市場経済体制整備の若干の問題に関する中国共産党中央の決定」において提起された「以人為本を堅持し、全面的、協調的、持続可能な発展観を樹立し、経済社会と人の全面的な発展を促進する」をふまえた発展観であり、そこでは、社会主義市場経済体制の目標と任務を完備すべく、①都市と農村の発展の統合的企画、②区域発展の統合的企画、③経済と社会の発展の統合的企画、④人と自然の調和のとれた発展の統合的企画、⑤国内の発展と対外開放の要求の統合的企画、という5つの点に照らして、2020年までに「全面的な小康社会」を建設するために力強い体制を保障することが打ち出されている。

特に、11次5ヵ年規画の建議(4)では、発展は科学的発展でなければならない、「以人為本」を堅持し、発展観念を転換し、発展モデルを革新し、発展の質と量を高め、上述の「五つの統合的企画」を実行し、社会経済発展を確実に全面的、協調的、持続可能な発展の軌道に組み入れなければならないとして、次の原則を堅持することが提示された。①経済的安定と比較的速い発展を維持しなければならないこと、②経済成長方式を速やかに転換しなければならないこと、③自主的革新能力を高めなければならないこと、④都市と農村地域の協調発展を促進しなければならないこと、⑤和諧社会の建設を強化しなければならないこと、⑥絶えず改革開放を深めなければならないこと。

総じて、現在の胡錦濤政権が最も重視する課題は、科学的発展観に基づいて和諧社会を構築することであり、11次5ヵ年規画の建議(4)では、この点について次のような提起をしている。

「社会的調和を促進することは、わが国の発展の重要目標かつ必要条件である。以人為本の要求に照らし、人民大衆の切実な利益に関わる現実的問題を解決することから始めて、さらに経済社会の協調発展を重視し、社会事業を速やかに発展させ、人の全面的発展を促進する。例えば、より社会的公平を重視し、人民全体が共に改革発展の成果を享受できるようにすること。より民主法制建設を重視し、改革発展の安定的関係を正確に処理し、社会の安定団結を保持すること。」

さらに、和諧社会の建設のために、2004年9月19日の16期4中全会で採択された「党

の執政能力の建設を強化することに関する中国共産党中央の決定」の七では、「最も広範かつ充分にすべての積極的要素を引き出し、社会主義和諧社会を構築する能力を絶えず高める」ことを提起しつつ、七（三）では「社会の建設と管理を強化し、社会管理体制を推進する」ための具体策として、次のことが明記された。

「社会管理の規則を深く研究し、社会管理体系と政策法規を完備し、社会管理資源を整理統合し、党委員会が指導し、政府が責任を負い、社会の大衆が参加する整った社会管理構造を確立する。管理の理念を改め、管理の方式を刷新し、広範なサービス領域を開拓し、基層党組織と共産党員が大衆に奉仕し、人心を結束させる役割を発揮し、都市と農村の基層自治組織が利益を調和させて対立を解消し、災いを取り除く役割を発揮し、社団や業界組織と社会的媒介組織がサービスを提供し、申し立てを伝達し、行為を規準に合わせる役割を発揮し、社会管理と社会サービスの合成力を形成する。社会保険、社会救助、社会福祉および慈善事業の互いにかみ合わさった社会保障体系を整える。各種社会組織に対する管理と監督を強化し、改善する。」

中国は、2001年に打ち出した10次5カ年計画要綱の第18章第3節で、「社会福祉、社会救済、弱者救済、社会互助等の社会保障事業を発展させ、社会福祉の社会化プロセスを推進する」、「慈善事業を発展させ、義援金の使用に対する監督管理制度を強化する」旨を明示した⁽²⁾。さらに、16期4中全会で採択された「決定」では、「社会保険、社会救助、社会福祉および慈善事業の互いにかみ合わさった社会保障体系」の整備にまで踏み込んでいる。党と政府の管理、監督を受ける形という制限があるものの、党の「決定」において、大衆の参加による権利擁護メカニズムを制度的に保障する意義は大きい。とりわけ、社会団体を通じた社会保障体系の整備については、社会主義和諧社会の構築にとって欠かすことができない課題であり、党と政府も引き続き社会団体を通じた政治機構の改革を推進すると思われる。

なお、和諧社会と社会団体の関係については、中国人民政治協商会議第10期第3回会議で興味深い報告がなされているので、次にその内容を見ることとする。

3 和諧社会の構築と社会団体の役割

2005年3月10日の中国人民政治協商会議第10期第3回会議第4回総会において、徐善衍⁽³⁾氏は「いかにして管理の理念を改め、社会管理の体制と方法を改革し、革新し、より社会団体が社会主義和諧社会の中で重要な役割を発揮するかは、政府と社会が重視するに値する問題である」として、和諧社会を構築するに際し、よりいっそう社会団体の役割を発揮すべき旨を指摘した。以下、徐善衍氏の発言⁽⁴⁾内容を整理して紹介する。

同氏は、社会団体の役割の発揮を重視することは、すでに歴史の発展の必然的趨勢になっているとし、「20世紀の半ば頃、西側諸国では一度、広範な範囲で第三セクターの運動が発生した。政府は多くの伝統的マイクロ経済の領域から退き、同時に、大量の公共サービスは、第三セクターが提供するようになった。各国は、次から次へと第三セクターにそれらの社会サービスの領域における職権を移転させた」と指摘する。さらに、「大きい社会、小さい政府」の管理構造を実現する上で、「現政府の機構改革の重点の一つは、法による行政の前提の下、

強力に社会組織を育成、支援して、各種の社会管理と公共サービス機能を引き受けさせ、それによってわが国の長期にわたる社会機能主体の欠落という弊害を解決することである」として第三セクターの意義を評価し、全国の各種民間組織についても「それらは、社会を治める構造を完備しただけでなく、さらに社会主体構造の調和性を増やした」と述べている。

また、同氏は社会団体の役割を発揮させる上で、主な制約要因が存在することを指摘し、次の建議を提起している。①政府機能を改善して相対的に停滞する局面を転換し、「政社分離」が有する突破的な進展を勝ち取ること。②社会団体自身がまだ十分に発展していない点を指摘し、その局面を改善し、積極的に社会団体の能力建設を支援して導くこと。③専門分野の社会団体が発展する足場を発展させ、専門分野の社会団体が社会の進歩を推進する上で、十分に役割を発揮させること。

そして最後に、同氏は、社会団体が発展する法律政策環境を改善し、関連する立法工作を強化すべき点について、「現在、社会団体の管理において適用する少数のいくつかの法規は、現段階のわが国の社会団体管理法規の基本的な枠組みを構成するものの、まだ完備した体系を形成していない。社会団体に対して規範化と管理を行う特別な国家法律を欠いている。現行法規の内容の多くが、登記手続に重きを置き、特性やその発展の規範化に狙いを定めた内容を欠いている。部門と地方の法規もまた、安定性と協調性を欠く。実行における随意性も、比較的大きい」と指摘し、さらに以上の諸問題に照らして、次の四つの建議を提起している。

第一に、よりいっそう、わが国の社会組織構造の「政社分離」の調整の歩調を揃えて、社会団体が公共の領域に入っていくルートとメカニズムを育て形成し、公民の社会建設を完備することを、党と政府の科学的発展観を実現する重大な政策決定とする。さらに、政府の各部門の機能の位置付けを明確化、細分化し、政府の行政部門がマクロ政策決定と部分的監督機能に責任を負い、執行および部分的監督機能のいくつかにおいて、マイクロ機能を徐々に社会団体組織に手渡す。政府がサービスを買入れる観念を確立して提唱する。具体的な実現方式としては、委託授權、契約および入札等の方式が採用できる。

第二に、統一配分、政社分離、分類指導、漸進的実施の原則に基づき、政府の社会団体主管部門および関連機関は、社会団体に対する指導、支援、科学的管理、行為の規範化を強化し、それらが法律と各自の規約に依拠して業務を展開することを支援する。受け入れる寄贈は、社会団体の重要な資金源であり、『公益事業寄贈法』は、寄贈者が税収優遇を受けることができる旨を定めるものの実用性に欠けているので、取扱可能な実施弁法を制定すべきである。社会団体は、絶えず団体自身に相応しい発展規則の体制構造と活動モデル探索し、完備し、厳格に自らを律して公信用度を高め、政府機能の転換を引き受けるための基礎を打ち立てなければならない。

第三に、専門分野の社会団体を奨励し、支援し、政策決定論証、専門コンサルティング、標準と規範の制定、プロジェクトの論証評価、社会的奨励、職業資格の認証と人材評価、教育訓練、職業道德の擁護等の機能を積極的に引き受けさせる。できるだけ早くわが国がエンジニアの国際的相互認証体系に加入できるように組織工作を起動させ、主に専門分野の社会団体が参加するエンジニアの国際的相互認証体系工作委員会を樹立する。

第四に、法律法規の側面から、政府と社会団体のそれぞれの機能を明確化し、法による機能転換を政府機能転換の基本的根拠および方式とする。社会团体法の制定仕事を速め、人民団体、業界や協会等の各種社会団体の法的地位および関連する社会的機能を明確化する。

4 社会团体に関する法整備のねらい

徐善衍氏の建議を、社会团体に関する法整備に則して整理すると次のようになる。①統一配分、政社分離、分類指導、漸進的実施の原則に基づき、政府の社会团体主管部門および関連機関は、社会团体に対する指導、支援、科学的管理、行為の規範化を強化し、それらが法律と各自の規約に依拠して業務を展開することを支援すること。②受け入れる寄贈は、社会团体の重要な資金源であり、『公益事業寄贈法』は、寄贈者が税收優遇を受けることができる旨を定めるものの実用性に欠けているので、取扱可能な実施弁法を制定すべきであること。③法律法規の側面から、政府と社会団体のそれぞれの機能を明確化し、法による機能転換を政府機能転換の基本的根拠および方式とすること。④社会团体法の制定仕事を速め、人民団体、業界や協会等の各種社会団体の法的地位および関連する社会的機能を明確化すること。

上述のように、社会团体に関する法整備の必要性が重要会議の場で提起されたことからすると、社会团体が公益分野を構成するものとして中国政府から期待されていることは疑いなくであろう。ところで、和諧社会における社会团体は、果たして政府から独立した公益分野を構成するのであるか。この点に関していうと、筆者は否定的な見解を持っている。というのも、既述の通り、16期4中全会で採択された「党の執政能力の建設を強化することに関する中国共産党中央の決定」の七（三）では、「党委員会が指導し、政府が責任を負い、社会の大衆が参加する整った社会管理構造を確立する」ことが、社会主義和諧社会に求められる社会管理のあり方とされ、社会团体に関する法整備のねらいは、あくまでも社会团体をマクロコントロールの中に取り込む点にあり、人民の権利擁護を主たる目的とするものではないと解されるからである。

確かに中国は、UNDP 等が提唱する「人間開発」の国際的潮流に合わせながら、和諧社会の構築に力を注いでいる。しかしながら、胡錦濤政権が打ち出した科学的管理の思想は、国内の発展と対外開放の要求の統合をねらいつつ、中国共産党の思想を国内に浸透させるための理論的集大成である。科学的管理の思想の下で、社会团体に関する法整備は、必ずしも政府から独立した公益分野を形成するものではない。それゆえ、中国で公認される「NPO」は、あくまでも、党と政府の指導の下に活動が容認されるに過ぎないといえよう。常に権利侵害状況を調査・告発し、時には訴訟を支援し、必要があれば新たな立法を提案するような権利団体が存在する可能性は否定できないものの、そのような権利団体が、党と政府の指導の外で活動を容認される余地は乏しいと思われる。

5 むすびにかえて

中国では、ここ数年の間に社会团体に関する各種の立法化が推進される可能性がある。しかしながら、それは、政府から独立した「NPO」を容認するものにはならないと推測され

る。胡錦濤政権が打ち出した科学的管理の思想は、国内の発展と対外開放の要求を共に満たすために考案されたものであり、「以人為本」の思想は、「人間開発」における「人間中心」(Human-centered)の思想と相通ずるところが少なくない。しかしながら、中国は科学的発展観においてもあくまでも一党独裁を堅持することを強調しており、社会団体に関する法整備も、個人の権利と利益の擁護という観点からではなく、そのねらいとするところは、小さな政府の実現とマクロコントロールによる社会団体の規制にある。社会団体の主要メンバーが共産党員や公務員によって構成されるようになれば、それはまさに党と政府の下部組織に他ならず、先進諸国の「NPO」団体とは基本的に性格が異なるものである。

注

- (1) 小林正典『中国の市場経済化と民族法制—少数民族の持続可能な発展と法制度の変革—』法律文化社、2002年、290頁～294頁。
- (2) 田中修『中国第十次五カ年計画—中国経済をどう読むか?—』蒼蒼社、2001年、362頁。
- (3) 徐善衍氏は、総会での発言時において、中国人民政治協商会議教科文衛体委員会副主任、中国科学技術協会副主席の地位にある。
- (4) 徐善衍氏の発言内容は、(<http://218.241.72.41/n435777/n435795/n517127/7322.html>)のサイトを参照した。