

公共サービス提供の制度構築： 中国事業単位の改革

毛 桂 榮

目 次

- 1 「単位」と「事業単位」
- 2 事業単位の歴史
 - 2.1 事業単位及びその歴史
 - 2.2 行政改革の進行
 - 2.3 事業単位改革の歴史
 - 2.4 事業単位の法人化と登記
- 3 市場化の中の事業単位と「民営非企業単位」の登場
 - 3.1 事業単位法人の営利性と利益配分
 - 3.2 「社会団体法人」と「民営非企業単位」の登場
 - 3.3 事業単位と非企業単位の分類（事業内容）
- 4 事業単位法人の課題と改革の再検討
 - 4.1 社会化、市場化と営利性
 - 4.2 事業単位改革案の検討
- 5 公共サービス提供の制度構築
 - 5.1 公共サービスの多様な組織編成と位置付け
 - 5.2 ガバナンス構造
- 6 総括：公共サービス供給制度の再構築

1 「単位」と「事業単位」

一般論としては、公共サービスの提供に関して行政機関とする部省・委員会、あるいは省庁組織を設立して行うことが多い。また、企画と執行との分離の発想に立つなら、中核の省庁組織は企画機能をもち、法の施行、公共サービスの

具体的提供あるいは実施は、別組織で行うことが多くなってきた。特に、所謂新公共管理論（NPM）の影響で、企画と執行との分離が進められ、執行庁・実施組織を別に設置するような、いわゆるエージェンシー化の流れが勢いを増してきた。さらに核となる政府機関の周辺に、さまざまな独立行政機関が設置され、その中で監視機能を有する行政委員会のような組織もあれば、公共サービスの実施組織もあり、また半官半民の組織も多くなってきた。すなわち、公私境界領域の組織の叢生である。その結果、公共サービスの供給システムが大きく変容し、行政機関は優位に立つものの、唯一の公共サービスの供給機関ではなくなり、行政学研究では、ガバナンス論⁽¹⁾がしきりに説かれるようになったのである。

日本においては、省庁組織のほか、行政委員会、独立行政法人、特殊法人、また現業、国営企業などの組織（かつては3公社5現業）、さらに財団法人、社団法人となる公益法人、特定非営利活動法人となるNPO組織などが関わって、公共あるいは公益サービスを提供している⁽²⁾。日本の省庁、あるいは府省組織に相当する政府機関は、中国では部・委員会組織であり、そして日本の独立行政法人、特殊法人などに相当する組織は、「事業単位」あるいは「事業単位法人」とカテゴリ化されている。本稿は、この「事業単位」あるいは「事業単位法人」という組織に焦点を当てて検討するものである。その場合、まずもって「事業単位」という概念、またその前提である「単位」などを説明しなければならない。

中国社会は、国家によって総体的に統制された「単位社会」⁽³⁾とされてきた。諸個人は、組織である「単位」に帰属し、「単位人」⁽⁴⁾となる。「単位」は社会であり、「単位共同体」である。「単位」は、英語では単に「danwei」あるいは「work unit」と訳されるが、社会保障機能のほか、また一定の行政機能ないし政治機能をもっている。「単位」は従業員及びその家族の「生老病死」（「ゆりかごから墓場まで」）に関するすべての責任を負い、大きい「単位」では、各種

の社会サービス機構（食堂、浴場、商店、学校、病院）を内在化し、従業員及びその家族の各種社会サービス需要に対応し、小さい「社会」を形成する。従業員及びその家族は単位の内部で自己完結する暮らしを送る、小さい福祉国家あるいは福祉社会である。また戸籍⁽⁵⁾の身分管理は単位によって行われ、政党組織も設置され、政治学習、思想動員のほか、選挙準備なども行われる。都市住民は、単位に入ると、終身雇用同然の身分を獲得し、他の「単位」に移り変わることはほとんどなく、また自由にできるものではなかった。単位はまさに、人的管理システムである⁽⁶⁾。

改革の進行で、中国は「単位社会」から「社区」建設へと変容しているという見方⁽⁷⁾があるが、ここでは展開しない。かつては行政組織も行政単位で、企業組織も企業単位であり、中国社会は単位社会と言われるわけである。また単位は、単なる一般的な組織ではない。例えば、「企業単位」は企業ではなかった⁽⁸⁾と言われ、1990年代に社会主義市場経済の構築において「現代企業制度」の構築も提起されるほどであった。というのは、計画経済のもとでは、企業は企業単位として、単に経済計画に基づく生産活動をする経済組織（企業）ではなく、生活の場でもあり、一部の行政サービスも提供している組織である。経済改革の進行に伴って、「現代企業制度」の構築が提起され、法人制度の導入によって企業法人が登場するようになった。1993年に会社法が成立し、その後、企業関係法制の整備が着々と進められた。

「単位」には、「事業単位」という領域が存在している。テレビ局、新聞社、学校、病院などの組織は、政府により資金が提供され、サービスを提供するものである。計画経済の時代では、事業単位が政府の付属物とされて、国営企業（現在は国有企業）と同じく政府の指示に基づき、配分された財政資源、人的資源を利用し、事務事業を行ってきた。計画経済の体制では、（国営あるいは地方政府の「集体制」の）企業単位と（中央と地方の）事業単位とは、大きな相違がなく、生産活動にかかわるかどうかの違いのみである。行政組織（単位）と事業

単位、企業単位が政府と一体化されていった。また、中国の事業単位は、単なるサービスの提供組織だけではない。例えば中央テレビは、事業単位であるが、政治的な意味合いがより重要である。事業単位の職員は、現行の公務員法の規定によれば公務員ではないが⁽⁹⁾、一般的に事業単位は行政機能を一部分担していると言われている。典型的な例としては、後述するように中国では政府の証券監督管理委員会などの組織は、制度上、事業単位であり、それは、日本の行政委員会のような組織で、単なるサービス組織ではなく、まさに行政権などを行使する組織である。この例は少し極端かもしれないが、事業単位が行政機能（の一部）を代行する性格があるからこそ、事業単位とする証券監督管理委員会などの制度設計が可能になる。

事業単位の改革は1980年代より開始し、政府はまず、文化、教育、スポーツ関係の事業単位に対して、予算の請負制を導入し、一定額の予算を交付し、資金の不足を事業単位の自主努力に任せ、干渉しないことにした。そこで、これらの事業単位は予算の獲得（最大化）を目指し、自力で資金の調達などを努力するようになった。その後、政府と事業単位の分離（政事分離）、事業単位と企業との分離（事企分離）⁽¹⁰⁾が主張され、事業単位の社会化の改革が進められるようになった。国務院は、事業単位の財政自立化を促し、政府の付属物である事業単位の改革は、市場化、社会化の方向で進められるようになった。計画経済のもとでは、政府（行政単位）、事業単位、企業単位が一体となって、社会を管理してきたが、企業制度の構築では企業法人化の方向で改革が進められ、事業単位の改革も「事業法人」、あるいは「事業単位法人」の構築が主張されるようになった。1998年より事業単位は法人化の方向で、「事業単位法人」の制度構築⁽¹¹⁾が進められるようになった。もとより、中国では「単位社会」が崩壊し、「企業単位」が「企業法人」になり、「事業単位」も法人化するので、「事業単位法人」ではなく、「事業法人」⁽¹²⁾にするべきであるが、習慣的に「事業単位法人」との概念を使っている。以下、この文章では中国政府の公式用語であ

る「事業単法人」を使用するが、文脈によって「事業法人」の用語も登場させている。

中国の事業単位及びその改革に関して、日本ではあまり研究がされていない⁽¹³⁾。事業単位の改革と、日本の特殊法人、独立行政法人、また公益法人の改革と比較することも興味ある研究課題であるが、本稿は、中国における事業単位のあり方、改革の動向を検討することをまず課題にしたい。以下では、まず事業単位とは何か、どういうサービスを提供するのか、政府機関とはどういう関係なのかを検討し、そして改革開放の進行で事業単位にどのような変化があったのかを分析する。最後に最近の動向を含め、今後はどのような改革が進められると予想されるのかを検討していきたい。

2 事業単位の改革

2.1 事業単位及びその歴史

「事業」という言葉には、政治用語として「社会主義事業を進める」というスローガンがあるように、崇高な理想を目指して努力するという含意がある。直接的な関係が有るかどうかが不明であるが、中国における事業単位は、その起源が20世紀の30年代にさかのぼるとされる。それは「山西ソビエト」に設立されていた組織で、「ソビエト根拠地」にさまざまなサービスを提供するものであった。「事業組織」の名称には、非生産的な団体、機構という意味が込められているとされる⁽¹⁴⁾。

中華人民共和国が成立後、事業（単位）組織の設立が本格的に始まった。1951年に、中央政府は、事業単位の組織管理と予算執行に関する規制を出していた。その後、政務院およびその後身である国務院は、その編制委員会などを通じて事業単位の設立と管理に関する規制などを行っていた。1955年に全

人大第2回会議での「1954年國家決算と1955年國家予算に関する報告」では「事業単位」の概念が登場した。これが初めての公式使用という意見があるが、定かではない。1963年に「國務院の編制管理に関する暫行規定」では、事業単位について一定の定義を提示していた。それは、國家が生産条件を創造・改善し、社會の福祉を増進し、人民の文化・教育・衛生（医療）などの需要を満たす組織で、なお且つ、その経費が「事業単位予算」より支出する組織である。この定義では、まず予算制度上、「事業単位予算」という予算カテゴリーが存在し、事業単位の予算が國家財政より支出されることを明らかにした。第2に、業務内容は、教育・文化・衛生を代表的なものとして、病院、學校（小學校から大學などまで）、文化施設（新聞など）にかかわるものである。第3に、営利を目的にした組織ではなく、事務事業が公共的なサービスである。以上は、いわば事業単位の基本的な姿を示したと言える。なお、「組織編制」とは組織の設立と管理、人員の規模人事、予算に関するルールと管理を指す用語であるが、後に改めて分析する。事業単位の制度は、その後幾度の変遷をたどったが、その基本は上記の定義と変わっていないと言ってよい⁽⁴⁵⁾。後述する「事業単位登記管理暫行条例」（1998年國務院、第252号令）では事業単位に法人格の付与を始め、事業単位は、「國家が社會公益の目的のため、國家機關によって、あるいはその他の機關が國有資産を利用して、教育、科學技術、文化、衛生などの活動を行う社會サービス組織」と定義されている。事業単位の基本性格は変化していない。

2006年の事業単位の統計では、全國で120万の事業単位、従業員は約2,800万、その中で、中央政府所属は5,978単位で、従業員は約100万人であるのに対して、地方政府の事業単位は85万単位で、従業員はおよそ2,700万人である。また後述する國家事業単位登記（登録）管理局の統計では、中國の70%の技術者・研究者、そして95%以上の教員と医者が、政府の出資する事業法人に集中している。事業単位の性質あるいは特性に言及する場合、公益性と、サー

ビス性ととも、「知識集約型」という表現が使われる理由がここにある。また統計では、行政単位と事業単位の国有資産が、国有資産全体の3分の1を占め、事業単位だけでは、国有資産全体の23.5%を占めている。事業法人が国有財産の割合をみるだけでも、多くの公共資源を所有していると言える⁽¹⁶⁾。しかし、実態は依然として不明な部分が多い⁽¹⁷⁾。

事業単位（法人）は、政府が資源を投入して公共サービスを提供する組織とはいっても、千差万別である。もう少し見ると、第1に、中央政府（国務院）が直接設置あるいは関与する事業単位がある。例えば中国社会科学院、国家行政学院のような組織である。第2に、国務院の構成組織である部委員会などが設置、あるいは管理するもので、例えば財政部の中国財政雑誌社、外交部の服務中心（サービスセンター）、教育部の国家教育行政学院などのような組織である。第3に、地方政府が設置あるいは管理するものとして、例えば上海市の上海国际問題研究院、山西（省）煤炭（石炭）幹部管理学校があり、第4に国有企業が設置・管理する組織として、例えば中国首鋼集団の発展研究院がある。第5に、政党が設置・管理する組織で、例えば人民日報社、第6に特別な社会団体（後述）が設置・管理する組織として、例えば青年団の中国青年政治学院がある。さらに第7に、立法機関が設置・管理するもので例えば全人代の中国民主法制出版社、そして第8に、司法機関が設置管理するものとして、例えば最高人民法院の博物館がある。このように、事業単位の設置と管理も多種多様⁽¹⁸⁾である。

地方政府である青島市の事業単位の分析⁽¹⁹⁾がその実態をより具体的に描いてくれた。青島市には、2001年4月30日の統計で664の事業単位があり、その中で217の事業単位は全額政府の財政支出による組織で、97は財政補助、188は自己採算の単位である。また政策的な費用徴収で独立採算を維持した単位は81、企業化管理で独立採算する事業単位は81である。企業化管理の事業単位とは、組織としては事業単位であるが、運営は企業と同様に扱うというものである。全体として財政援助（保障と補助）を得ている事業単位は、約半数

であり、そのほかの約半数は、独立採算制を維持している。全額財政保障の事業単位は、教育機関がメインで、ほかに研究機構、行政管理機能を有する機関がある。財政補助の機関は、医療衛生機関が中心で、企業化管理の事業単位はホテル、レストランがほとんどである。またその分析によれば、664の事業単位の中で、167の事業単位が行政管理機能をもち、176の事業単位が企業的な組織あるいは企業へ変換しつつあるという。企業化管理の事業単位は、その業務内容が公益サービスとは言えないと指摘されている。さらに事業単位としての（特別な）社会団体は4つあり、業界の仲介組織である事業単位も17あるという状況である。

計画経済の時代で、企業はもちろん、事業単位、及びその他の社会組織は、政府と一体化されており、政府は、企業単位、事業単位、諸団体を設置・管理し、これらの組織を通じて、経済社会の諸目標の達成を図っていた。政府によって設置される事業単位は、財政支出に依拠し、人員は政府の「編制」により、行政機関の職員同様に給与は財政支出で、身分は公務員とまったく同様であり、管理職は国家幹部の身分である。もう少し説明すると、事業単位は企業単位と同様に、基本的に政府の「付属物」で、指令・配分された事務、あるいは指示された事務計画、生産計画を完成するように管理されていた。行政単位、事業単位と企業単位はすべて国家財政によって支えられ、同様に人的資源も、融通可能なシステムとして管理された。企業も事業単位も行政ランク（職等）をもつことになった理由はこの計画体制の基本メカニズムによるものである。企業は部（省）級企業があるのと同じように、事業単位も部級、局級の事業単位というような形で序列化され、人事もこの序列で、人事異動が可能になる。事業単位の管理職は、行政部門の管理職と同様に「国家幹部」⁽²⁰⁾であり、中国でいう「官本位」⁽²¹⁾という現象の一環となる。現在の中国の国家公務員法では、この慣例により、行政機関と事業単位の間での人事異動⁽²²⁾（「調動」という人事）が、依然可能である。行政学関係の組織である中国行政管理学会は、中央レベルの

事業単位で、その会長人事は、副部長級のポストである。現在は、前中央機構編制委員会弁公室の副主任が会長に任命されている。後述するように、中央機構編制委員会弁公室の主任は大臣級であり、副大臣級である副主任の学会会長（副大臣級）への就任は、実質上、同じ行政ランクにおける人事「調動」である。「天下り」的ともいえるこの人事異動は、伝統的人事管理ではごく普通のことである。

計画経済時代の事業単位の在り方に関しては、事業活動の非産業化、事業主体の国営化、事業機構の行政化、事業経費の供給化、事業資源の非社会化、事業目標の計画（経済計画）化、事業運営メカニズムの非効率化、事業管理の非法制化、事業機能領域の拡大化が、事業単位の傾向及び問題として、分析されている⁽²³⁾。従って、事業単位の改革は政府の機構改革と深くかかわっている。以下では、まず政府の改革を簡単に振り返り、事業単位の改革を検討することにする。

2.2 行政改革の進行

1978年以後の改革開放で、社会主義の計画経済から、計画が主とし、市場が補完とするシステムなどを経て、1992年に「社会主義市場経済」を改革の目標として確立し、政府の経済管理機能が変化したことで、公共サービスの提供において、政府の役割が徐々に変化してきている⁽²⁴⁾。

企業改革のプロセスをここで詳しく言及する必要はないが、農村の請負制の導入から始まった中国の改革開放政策は、1980年代に都市の経済改革へと波及し、その後企業改革が課題になり、国営企業の工場長責任制の導入、所有権と経営権の分離が進められて、やがて株式制度の導入などが展開され、1992年の社会主義市場経済の構築に至る。経済改革は、企業単位の変容をもたらし、同時に政府の行政改革をも要求するようになった。それは政府機構の再編だけではなく、政府と市場との関係の再編成、政府と社会との関係の再構築、そし

て政府の公共サービスシステムの再構築と再編成を必要とする。政府の改革は、政府と事業単位との関係の改革、そして事業単位の改革も要求するものである。

計画経済のもとでは、企業の経済活動は政府の指令によるもので、ほとんどすべての社会、経済活動で政府による管理が行われ、そのための政府組織が設置されていた。経済関係の政府機関として産業別の省庁組織である「部」が多数設置された。石炭工業部、石油工業部、紡績工業部などがそれである。また、十年にわたる「文化大革命」による混乱があったため、改革開放政策が始まった時点で、中央政府の部・委員会などの組織は、100にまで膨れ上がった。政府改革は、まず1982年に政府規模の抑制、統廃合などが行われた。人事における終身制の廃止とともに、管理職の若返り、人員削減、また機構再編が行われた。1982年の改革は、規模としては最大級であったが、計画経済の基本的な枠組みが存続しており、その後は、政府の規模が再び膨張する傾向を示した。これと同時に、1984年の都市経済体制の改革、「計画ある商品経済」、あるいは計画を主として市場を補完とする経済改革のスローガンが打ち出され、市場化の方向性で経済改革が進められた結果、政府の改革は再び課題になった。1988年に経済への関与を弱めるような改革が再度進められた。この改革は政府の機能転換を中心に進められたが、やがて政府機構は再び膨張することになり、改革は再度失敗になったと言われた。しかし、政府の機能転換⁽²⁵⁾という戦略が提起された意義は大きい。

天安門事件後の経済停滞を経て、1992年中国の経済改革が再び加速化し、社会主義市場経済に見合った政府体制の再構築・機能転換が1993年の政府改革で問題提起された⁽²⁶⁾。証券監督管理委員会が設置されたのはこの時期である。政府規模の抑制という方向もあって同委員会などが行政委員会のような行政機関ではなく、事業単位として設置されていた。しかし、政府の機能転換が大きく前進することがなかったので、やがて1998年に再び、政府改革の問題が登場してきた⁽²⁷⁾。そこで政府の機能転換が政府と企業との分離などを中心に

進められ、経済部門別の政府組織を廃止する決断が出された。例えば、電力工業部、石炭鋳産部、冶金工業部、機械工業部、化学工業部、電子工業部、地質鋳産部などが廃止となった。ただし、過度的な措置として冶金工業局などの形で一部機能を残しながら、漸進的な形で改革が進められた。その後、2001年のWTO加盟を経て、2004年の憲法改正で私有財産権の保護を明記するようになり、そして改革開放後の第5回目の政府改革を2004年に行うことになった。その結果、政府規模の縮小、過度的な措置として残された一部の経済専門機関（冶金工業局など）を廃止すると同時に、経済のマクロ調整機能を強化するような改革が進められた。国有資産監督管理委員会、銀行業監督管理委員会などの設置がこの時期である。経済専門組織の廃止で、多くの機能と人員は業界団体や国有企業に再編された。企業化できる部分は、国有企業になっている。いま産業別の政府組織より転換してきた国有企業には伝統的な運営スタイルが存続するとともに、独占の問題が浮上している。業界団体への再編で、例えば冶金協会、紡績協会、軽工業協会、石炭協会、機械協会などが設置され、政府と企業との仲介組織となる業界団体になった。実際は、過渡的な措置として、一時期、紡績協会などは事業単位として存続していた。現在、これらの組織は、制度上、国有企業や団体法人になっているが、いまだに行政的な運営スタイルで業務を行っていると言われている。国有企業はもちろん、公共サービスとの関係で、これらの業界団体などの役割の検討も重要な課題であろう⁽²⁸⁾。

上記の叙述からみるように、行政改革の進行に伴って、事業単位がさらなる膨張を経験することになった⁽²⁹⁾。証券監督管理委員会、銀行業監督管理委員会のほか、例えば、気象局と地震局は行政組織であったが、1990年代の改革で事業単位になった。

2008年に入り、マクロ調整機能を強化するような改革とともに、国家エネルギー委員会、環境保護部、交通運輸部の設置などをして、巨大省の設置が進められてきた。しかし、例えば鉄道部、水利部が依然存続し、政府組織の改革

が、まだ完成を見せていない。また、銀行業監督管理委員会などは事業単位として設置されており、日本（あるいはアメリカ）的な行政委員会のような組織に再編されるかどうかは不明である。これらの行政権を行使する事業単位の改革も、事業単位の改革の課題であると同時に、行政改革の課題として今後、議論の対象になると予想される。しばらく、その行政再編成の改革は続くと思われる⁽³⁰⁾。

2.3 事業単位改革の歴史

事業単位の改革は、経済改革、政府改革に遅れて進められてきたが、長いプロセスをたどってきた⁽³¹⁾。大まかにいうと、三つの段階を経てきたとされる。

まず、1978年から1991年までの時期で、改革の基本視点は、事業単位への権限委譲である。例えば1985年3月「中共中央の科学技術体制改革に関する決定」、同年4月「体育体制改革に関する決定」などの政策決定が出され、権限委譲、自主権拡大などの方向が明示された。この時期の改革の内容は次のようなものがあつた。第1に、企業における請負制の導入を踏まえて、一部事業単位の請負制も導入された。第2に、予算の改革である。これまで、事業単位はその資金がすべて国家予算に頼っていたが、一部、独立採算制などを導入させた。主として教育、文化、医療衛生、スポーツの諸領域で一定額の予算を与えて、予算の剰余が生じた場合、政府には上納しないことにした。また、事業単位が自ら一定の範囲内で収入増を図ることができるようになった。もちろん、収入増の部分も事業単位が自由に支出することができる。その結果、事業単位が自力で「増収」を図る動きが加速するようになった。第3に、競争メカニズムを導入することにして、人員の削減など、人事における終身制の打破を行った。前述したように、単位は戸籍と連動し、「単位人」を総体的にコントロールするメカニズムであり、経済改革に伴って、人事異動を容易にすることや、一部を外郭組織や市場に任せる形で人材交流などの改革が進められた。1987

年以後、管理権限の移譲とともに、事業単位の人事制度改革が進められ、技術職員の契約制などが導入され始めた。

その中で、1986年に民法通則では「企業法人」、「社会团体法人」とともに、「事業単位法人」という規定を設けて、事業単位の法人化の制度を用意した。そして1991年に、事業単位登記条例の草案が起草され、法人認定の準備作業がスタートした。

第2段階は、1992年から1997年までの段階である。1992年は社会主義市場経済が提起された年である。事業単位の改革に関しては、まず、1992年に中国共産党と国務院の第3次産業の発展を加速する決定において、福利型、公益型及び事業型（業務執行型）の第3産業の単位が経営型の単位へ変換し、企業化管理を行うことが提示された。市場経済の波が事業単位の領域に押し込んできたと言える。また、1993年に中国共産党中央の党政機構改革の通知（第7号）では事業単位の社会化を進め、法人登録を行うことを正式に決定し、安徽省などで法人登録の実験を始めた⁽³²⁾。この実験を経て、1996年に最終的に事業単位の法人化、法人登録の決定が出された。

この時期の改革は事業単位の市場化と社会化として総括できる。二つの方針がこの改革において示された。第1に、政府と事業単位との（機能）分離、第2に、事業単位の（機能の）社会化である。より具体的には、まず第1に、事業単位の管理の主体を改革する動きがあった。どうしても必要な事業単位は中央政府が管理するほかは、事業単位の管理を地方政府に委譲するか、あるいは企業にゆだねるかの改革を行う。法人として社会的な組織に変更することもひとつの選択肢である。第2に、政府による事業単位の直接管理と関与をできるだけ減らし、事業単位がその業務内容あるいは機能、人事、給与制度などでは政党と政府機関と区別されるような改革が進められた。第3に、事業単位の社会化が進められた。法人として社会的に独立できるかどうかの検討をし、社会化する余地がある事業単位の業務を一部民間に移譲する、あるいは共同出資に

よる事業単位を設置するなどの社会化あるいは市場化に向けた改革が行われた。1996年に後述する中央機構編制委員会は、「事業単位機構改革の若干の問題に関する意見」において、政府と事業単位の分離の原則により、事業単位を社会化する方向で改革を進めるとの方針を出した。その結果、事業単位の社会化が改革の大きな流れになった。大学や政府の研究所などが（営利の）会社を設置するなどの動きがこの社会化の流れの中で生れたものである。社会科学院などの政府研究所が施設の一部を利用して、レストランを開いたりする現象も見られるようになった。第4に、事業単位を企業的に再生させる改革があった。事業単位は、財政的に全額財政支援、部分財政支援、自己採算組織、企業化する組織というような分類で改革をし、財政的な視点から、自己採算できる事業組織が企業化経営を進めるようになった。具体的には、一部の事業単位に対する政府の財政補償を維持しながら、企業的な経営努力を要求し、あるいは企業化する改革を推し進め、「企業化管理の事業単位」が生れた。その結果、学校、医療施設などが営業（営利）をし始めた。総じて、この時期にさまざまな改革の試行錯誤が行われ、事業単位が自由度を拡大し、社会化、そして企業化の改革が進められてきた。しかし根本なところでは政府の許認可、財政統制、人事統制などに服従している。分離は方向性として打ち出されたが、制度として確立されていなかった。同時に事業単位の営利問題がこの時期、登場してきた。

要するに、社会主義市場経済の構築に伴って、事業単位は市場化と社会化の志向で改革が進められた⁽³³⁾。当初、事業単位は、中央政府の管轄かどうかにかかわらず、基本的にすべてが政府の財政によって支えられていた。改革当初、財政当局はまず、経費削減の視点で、事業単位を全額財政保障の事業単位、部分財政支援（いわゆる不足分を補填する差額保障）の事業単位と独立採算の事業単位に分けた。全額財政保障の事業単位の設置あるいは拡大を厳しく制限した。政府は、財政削減を進める一方、事業単位が独自に収入増を図ることを奨励し、事業単位の自給自足を促進した。その結果、病院や大学が企業などの営利組織

を設置し、営利活動が見られるようになった。またその営利による収入を事業単位の従業員に分配することも政府に許容された。これらは、改革期の過激な現象と思われるかもしれないが、現在に至って、営利の制限だけではなく、営利収入の「非配分制限」⁽³⁴⁾も、制度的に確立されていない。ともかく、事業単位の社会化と市場化の結果として、いわゆる「営利性の事業単位」⁽³⁵⁾が登場するようになった。この事業単位の「社会化」そして「市場化」の問題は、後に改めて検討することにした。

1998年より最近までは、事業単位の改革の第3段階である。この時期では、政府と事業単位との（機能）分離を推し進め、「事業法人制度」の構築をスタートした。1992年以後「社会主義市場経済」の建設が謳われて、市場化、事業単位への権限移譲が進められ、その後一層の独立性の強化が主張された。法人化が事業単位改革の基本方針となった。この法人化の決定は、いわば1992年以後政府と事業単位の分離改革、そして社会化の結果として提示されたものである。まず、共産党の中央が1993年の「党と政府の機構改革」通知で、事業単位の社会化、事業単位の法人登記を進める方針を示した。地方における試行（事業単位法人化の実験）を経て、共産党中央と国務院は、1996年に法人化の基本方針を確定し、1998年に法人化の条例（暫定）を公表した。

1998年に国務院第252号政令「事業単位登記管理暫行条例」が施行され、事業単位は登記を経て事業法人へ制度改編していく。当該条例は2004年6月に国務院令第411号として修正され、また2005年5月に「事業単位登記管理暫行条例実施細則」（以下、細則とする）も制定された。事業単位登記管理条例及び実施細則では、事業単位を、社会公益目的のため、国家（政府）が行う、あるいはその他の組織が国有資産を利用して行う、教育、科学技術、文化、衛生活動の社会サービス組織であると定義している。言わば事業法人を政府の資源を利用して公益サービスを行う組織に限定している。これは、基本的に事業単位の基本性格を引き継ぐものである。前述したように1998年に政府改革が

進められ、事業単位に関しては、教育など財政の保障を継続する限られた部門を除いて、財政支援を毎年3割ずつカットし、3年を目途に事業単位の独立採算を目指すという方針が示され、市場化、社会化の改革が加速した。事業法人の公共性、公益性は引き続き強調されるが、独立性を維持しながら、社会化、市場化、権限委譲、業務の合理化などで事業単位の改革が引き続き求められていく。

2.4 事業単位の法人化と登記

1998年以後、事業単位改革は法人化が一つの方向である。ここで、この法人化について少し検討する。事業単位が事業単位法人になるには法人登録が必要で、問題を簡単にするため、中央政府での登録を例にして説明する。

事業単位（法人）は、後述する社会团体法人、あるいは企業法人とは異なり、もともと行政システムの一環である。また新聞、出版などを含めた政治的な領域を抱えているため、社会团体法人を登録する国務院の民政局や、企業法人を登録する工商行政管理局（中央では国務院の直屬機関で工商行政管理総局）で法人登録をするのではなく、共産党の中央機構編制管理委員会の事業単位登記管理司（地方では管理局）で登録することになっている。中央機構編制委員会は中国共産党中央の組織であり、3権を含む中国の組織編成をすべて管理する組織である。事業単位登記管理司が、中央機構編制委員会の内部部局である。前掲の「事業単位登記管理暫行条例実施細則」（2005年5月に制定した細則）は、この事業単位登録管理司が出したものである。

行政学においては、組織の決定制度の研究⁽³⁶⁾があり、一般的に部省・委員会あるいは省庁組織の設置、再編は立法機関の議決を経て行われる。日本の国家組織法の規定では、省庁・府省組織の設置は立法事項となり、内部組織の編制あるいは再編成は、一定の制限（局の総数規定など）の下で政令などに委ねられている。もちろん、実際の組織再編のプロセスはもっと複雑な政治過程

を経るものであるが、諮問委員会を設置して検討させることが一般的である。

中国においては、組織の再編成、人員配置などは「編制」⁽³⁷⁾とされる。全人代などで報告・採択されるが、実際の作業は、中国共産党の直属機構である中央機構編制委員会が責任機関になり、委員会の責任者は、中央政治局常務委員でもある国務院総理が務める。その委員会のもとで、中央機構編制委員会弁公室が設置されて、実際に組織の編成と再編成（組織設置、定員、機能など）を担当することになっている⁽³⁸⁾。この弁公室は、組織ランキングでは部級とされており、弁公室主任が大臣級のポストである。当該委員会のHPでは、委員会及びその弁公室が党（共産党）の機構であると同時に、国務院の機構でもあるとされているが、国務院の組織機構図では登場しない組織⁽³⁹⁾である。

当該委員会及び弁公室の職務は、共産党組織、国務院の行政機関、人民代表大会、政治協商会議、法院（裁判所）、檢察機関、各民主党派、人民団体（この概念については後述）などのすべての組織の設置・再編成などを管理することである。具体的には、設置する機構及びその定員、職位ポスト、管理職ポストの数などを企画・決定することである。組織編制は要するに、定員（定員数、等級別定数など）、組織（職位構成と体系）、職能（所掌事務と権限体系）の三つを確定するということなので、中国では俗に「3定」と言われている。中央機構編制委員会弁公室は、内部機構として総合司（司は局レベル組織）、政策法規司、行政管理改革司、一、二、三、四司、そして監督検査司、事業単位登記管理司（事業単位登録担当の局組織）、電子政府センターのほか、機関党委員会、研究センター、サービスセンターが設置されている。

事業単位の法人登録手続は、基本的に事業法人の主管部門の承認を得てから、前記の事業単位登録局で登記することになっている（条例第19条と20条）。これを「2重管理体制」とされる。中央の場合、主管する部・委員会の許可を得て上述の国家事業単位登記管理司⁽⁴⁰⁾への法人登記が義務づけられている。地方の事業単位は地方の登録局で行い、手続は中央の場合と同様である。これは「分

級登録管理」とされ、前記の「2重管理体制」と合わせて、通称「分級登記・
 2重（2重）管理体制」⁽⁴¹⁾と呼ばれている。

日本の特殊法人は個別法で規制され、独立行政法人は、個別法のほか、独立行政法人通則などで規制されている。中国の事業単位の規制は、国务院の政令（暫定規定）で規制されており、その意味で事業法人の法規制は、そのレベルが低い⁽⁴²⁾と言える。また、すべての事業単位が法人として登録する手続を必要とするかという点、そうではないようである。実は、事業単位の法人登録に関しては、登録暫定条例の第3条では、事業単位は、県以上各級人民政府及び関係主管部門（これを許可機関（原文は「審批機関」で、審査許可機関の意味）と称する）の許可を得て本条例の規定に依拠し、「登録」あるいは「記録」となっている。ここでは、「登録」とともに「記録」という手続が登場するが、この記録は、原文では「備案」で、報告し公式に記録しておくという意味である。第3条第2項では、事業単位は、法人の条件を備えるべきであるとし、期待的な規定をし、断定的な要求をしていないと解釈されている。そして、条例の第11条では、こう規定している。「法規によって法人要件を備え、成立の日より法人資格を取得した事業単位、または法律その他の法規の規定により法人の要件を備え、関係主管部門の法的審査あるいは登記により既に相応する営業許可証（執業許可証書）を取得した事業単位は、事業単位の法人登録を再び行うことなく、関係主管部門が登記管理規程に即して登記機関に「備案」（報告と記録）する」とある。解釈によって、現在、すでに存在する多くの機関は、改めて法人登録する必要が必ずしもないとされる⁽⁴³⁾。実際、教育法では、この法の規定により、組織が成立する日より既に法人資格を取得したことになり、登録する必要がないとされ、事業単位である学校は法人登録する必要がなくなる。同様に医療機関は、成立した日より営業許可が得たので、法人登録は必要がなくなる。実態は、法人登録する手続が多くないとされる。

中央政府レベルの組織としては、国务院の直属の事業単位は、新華社通信社、

中国社会科学院，中国科学院，中国工程院，國務院發展研究中心，国家行政学院，国家地震局，国家气象局，中国銀行業監督管理委員會，中国証券監督管理委員會，中国保險監督管理委員會，国家電力監管（監視管理）委員會，中国社会保障基金理事会，中国自然科学基金委員會がある。各部・委員會の所管の事業単位は数多く存在しており，例えば民政部の場合，「部属事業単位」として民政部管理幹部学院，北京社会管理職業学院，民政部政策研究中心，中国社会新聞出版總社，中国福利彩票（宝くじ）發行管理中心などがある。上記の登録条例第 11 条に規定する「登録」そして「備案」（報告と記録）の解釈から，この中の大部分の組織は，実際は登録ではなく，「備案」（報告と記録）となるであろう。

3 市場化の中の事業単位と「民营非企業単位」の登場

3.1 事業単位法人の営利性と利益配分

事業単位の改革と法人の制度構築において改めて事業単位ないし事業法人が公益組織であることが確認された。しかし，政府との分離，法人としての独立性が追及されるなかで，社会化と市場化の波に呑まれることになり，非営利性の問題は曖昧な形で残された。実態としての営利問題の検討は後ほどに回し，ここでは，まず制度構築の視点から検討してみたい。

事業単位・法人が営利を目的にしてよいかどうかについては，まず現在の事業単位の登記条例（國務院令 411 号，2004 年）第 2 条では，事業法人を社会サービス組織（「社会服務組織」）としながら，同条 2 項で，事業単位が営利活動をする組織を設置する場合，会社法などに則して登記などを行わなければならないと規定している。この営利活動と事業法人の公益性との関係が明示的に示されていない。実際，財政当局による「事業単位財務規則」では，収入を福利厚生

に流用できるとの規定があり、事業単位の人件費総額を単位の収入（増収）とリンクする制度的な規定も存在し、営利活動と利益配分を許容したと言える。改革の流れから見た場合、第1に、事業法人の改革では事業単位の市場化、社会化を求めながら、国家が行うサービス組織、あるいは国家資源を利用して行う社会サービス組織を事業法人として定義している。第2に、法的な規定では「非営利」が明確にされていない。また事業法人が営利活動を禁止されていないとの解釈がある⁽⁴⁴⁾。第3に政府の財政保障を得ていない場合はともかく、財政支援を得ながら、経営活動に従事し、事業単位の収入増を追求し、さらにその収益を関係者に利益配分することも制度上、事実上、禁止されていない。「利益配分の禁止」を明示しなかったことは、事業法人の制度構築におけるもっとも基本的課題として議論され続けている⁽⁴⁵⁾。

もちろん営利性については様々な意見があるが、一般論として非営利団体であるから、まったく営利事業（収益事業）をしないということではない。これは、世界的に共通する認識であろうが、営利事業（収益事業）をどこまで許容し、どう会計処理し、利益配分できるかどうかの問題がある。この営利性問題、利益配分の問題は、事業法人制度の根本問題であり、事業法人制度の再構築を進めることになった理由でもある。後述する事業単位の分類改革において、一部では「収益事業」（経営）活動を可能にし、収支を別立てにして、収益を関係者で利益配分にしないような提案が示されるようになり、いわばこの問題解決に一つの方向性を与えたと言える。

この問題は事業単位がどのような形の市場化、社会化が望ましいかという問題だけではなく、公益サービスを行う組織全体が、どういう制度構築を行うべきか、という問題にも関わっている。事業単位と競争することになりかねない公共サービス組織（民営非企業単位）が中国で登場し、なお且つそれが非営利の組織という制度規定が政策方針として示されたからである。

3.2 「社会团体法人」と「民営非企業単位」の登場

経済改革の進行に伴って、企業単位が企業法人へ変革し、事業単位が事業法人へ改革されていく中で、新しい形の組織、すなわち「社会团体法人」と「民営非企業単位」が登場するようになった。事業単位の改革に深くかかわるので、ここでは一旦、事業単位の検討を措いて、社会团体法人と民営非企業単位の制度規制と実態を検討してみる。事業単位改革と直接的に関わるのが民営非企業単位であるが、事業単位としての社会团体があり、ここでは社会团体の紹介も合わせて行っていく。

前述したように、経済改革の進行で、企業が法人となり、現代企業制度が構築されるようになった。同時期に各種社会团体、新しい組織が設置されるようになった。1986年に採択された「民法通則」では、法人として「機関法人」⁽⁴⁶⁾、「企業法人」、「事業単位法人」、「社会团体法人」が示されていた。社会团体が法人として登録できるようになった。さらに1990年代に「民弁（営）非企業単位」という新しい法人組織（後述）が登場した。社会团体法人、民弁（営）非企業単位、事業単位法人の登録制度は、いずれも国务院令で1998年10月25日に実施されたものである。「社会团体登録管理条例」は国务院令250号で、「民弁（営）非企業法人登録管理条例」は同251号で、「事業単位登録管理条例」は、同252号である。この三つの組織規制が深くかかわっていると言える⁽⁴⁷⁾。ちなみに、民営非企業単位は、もともと「民営事業単位」と言われた組織で、中国政府は1996年より、その正式名称を「民営事業単位（法人）」ではなく、「民営非企業単位」に統一した。

まず、社会团体法人については、1998年に実施された社会团体登録管理条例（国务院令250号）は、1989年の社会团体登記管理条例を基本的に継承し、社団とは会員の共同の願いを実現し、その定款にある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非営利社会組織（第2条）とし、その非営利性

をはっきり規定した。また、同第4条では、社団は営利目的の経営活動に従事してはならないと、営利目的の経営活動を行うことを禁止している。社会団体の設立あるいは法人の登録には、基本的に主管部門（例えば、環境保護団体の主管部門が環境保護部）の許可が必要で、そして政府の民政部（地方では民政局）での登録を経て社会団体法人になる。中央の民政部で社会団体の登録と管理を担当するのが、具体的に民間組織管理局である。事業単位の管理と同じく「分級登記・双重（2重）管理」⁽⁴⁸⁾である。

団体に関する具体的な許可手続と登録手続、そして監督などの規定は省略するが、もともと社会団体一般は、主管部門の付属物のようなものであった。法人化になったとは言え、主管部門の審査を経てから団体が設立申請を行うことになっている。主管部門の監督の下で運営されている。中国における団体の自治、NGO組織の独立性問題⁽⁴⁹⁾が議論されることが多いのはそのためである。

中国の社会団体は、元々、政府色が強いものが多い。中国の新華社の資料でも認めているように、各種の社会団体は、主管部門に「附属」するようのものである。全国レベルの総数は2000ほどで、そのなかでいくつかの団体が「行政編制」と「事業編制」（すなわち行政組織と事業単位として扱われる）を使用している。国家財政による資金保障団体は200ほどあり、またその200団体の中で、全総（全国労働組合総連合会）、青年団（共産主義青年団）、全国婦連（全国婦女連合会）は政治協商会議の参加団体とされており、政治的地位が特殊で、そのほかに16の社会団体が上記の3団体（組合、青年団、婦人連合会）を合わせて「工青婦」と略する）に及ばないが、地位が特殊なものとされており、中国文連（中国文学芸術界連合会）、中国科協（科学技術協会）、全国作協（作家協会）、中国法学会、対外友好協会、貿易促進会、中国障害者協会、宋慶齡基金会、中国記者協会、全国台湾連合会、黄埔軍校同学会、外交学会、中国赤十字会、中国職工（職員労働者）思想工作研究会、欧米同学会などがそれぞれある。これらを合わせた19団体は事業単位の編制をとり、中央（共産党中央）

機構編制委員会によって定員などが直接、決定されるものである。事業単位編制の社会团体（法人）は「非政府組織であるが、政府の行政機能も担当している」と指摘されている⁽⁵⁰⁾。

中国的な文脈では、「人民団体」「群衆団体」の表現があるが、まさに上記の特殊的地位をもつ団体である。一般的に、政治協商会議に参加する、全総（全国労働組合総連合会）、青年団（共産主義青年団）、全国婦連（全国婦女連合会）、中国科協（科学技術協会）、中華全国帰国華僑連合会、台湾同胞連誼会、中華全国青年連合会などが「人民団体」であり、社会团体登録管理条例では、その第3条において、政治協商会議に参加する「人民団体」が登録条例の規定する団体の範囲に属しないと除外をしている。普通の団体とは異なる性格の団体であることを法的に認めたことになる⁽⁵¹⁾。また、「人民団体」を除くほかのすべての団体は登録が必要かと言うと、そうでもない。社会团体登録管理条例第3条では、政治協商会議に参加する人民団体のほか、國務院が許可・確認した機関は登録を免除でき、また政府機関、社会团体、企業、事業単位の内て成立し、その内部で活動する団体は登録する必要がないと規定している。問題となるのは、この第2番目の登録免除団体であり、具体的にどの団体が免除となるか、詳細なデータはないが、上記の19団体はその地位が特殊であり、例えば前出の中国法学会（法律関係の学術団体であるが、政府系の事業単位である）、対外友好協会、貿易促進会などは、事業単位と分類され、団体登録も免除となっている⁽⁵²⁾。以上のようなこともあって、中国では社会团体をいうとき人民団体などを含めた広義の社会团体よりも、民政部で登録した、いわゆる狭義の社会团体（法人）を指す場合が多い。

上記の叙述で中国では社会团体と事業単位と重ならないとは言い切れないことが分かる。すなわち、行政組織、あるいは事業単位組織の形（編制）をとる社会团体が存在している。とくに政治協商会議に参加するような団体などは団体登録する必要もない。上述した19団体は、編制上、中共中央の直属であり、

行政編制あるいは事業単位編成をとる（特殊な）社会团体である。ついでに、中国行政管理学会は事業単位の編成をとっているとされる。古くなった学会の規程第4条では、中国行政管理学会は業務主管部門である國務院弁公庁（國務院官房）と民政部の社团登記管理センターの指導と監督を受けると規定している。この民政部社团登記管理センターは、現在の民政部民間組織管理局と思われる。中国行政管理学会は社会团体でありながら、事業単位の編成をとる組織である。

前述したように、社会团体の登記条例では、社团を非営利社会組織（第2条）と定義し、営利目的の経営活動を禁止している。しかし、社会团体は、社会团体でありながら、事業単位あるいは行政組織の編成をとる場合、どうなるのであろうか。特に制度上、営利禁止規定のない事業単位の編成をとる場合、社会团体の営利禁止規定を受ける必要がないということになるであろうか。これらについては、不明である。ついでに、社会团体の中で、基金会なる組織については、1988年に「基金会管理規則」が施行され、2004年に國務院令400号として「基金会管理条例」が制定され、基金をいくつかのタイプに分類し、基本活動資金の条件が大幅に引き上げられた。また「条例」では外国人が中国国内で出資して基金会を設立すること、海外の基金会が中国に代表所を設立することも認められた。

國務院の252号政令では事業単位の法人登録を規定しているが、「民弁非企業単位登記暫行（暫定）条例」が國務院令251号として同日に採択された⁽⁵³⁾。「民弁（以下が民営とする）非企業単位」⁽⁵⁴⁾の登記条例では、民営非企業単位を「企業事業単位」で、社会团体またその他の組織及び公民個人が非国有資産をもって行うもので、非営利の社会サービス活動を行う社会組織（第2条）と定義している。事業単位及び社会团体と同様に、民営非企業単位を設立する際に、登記、審査の手続きがあり、同様に「分級登録・2重管理体制」が取られている。登録機関は、民政部である。また、民政部は「民弁非企業単位登記暫行（暫定）

条例」に基づいて、「民営非企業単位登記暫行（暫定）弁法」、すなわち実施細則（以下は細則と呼ぶ）を、民政部令（日本の省令に相当する）18号として、1999年12月に出している。この細則でもう少し、具体的なサービスの内容を明示しており、後にその内容を紹介することにしたい。

前記条例の民営非企業単位の定義では、「企業事業単位」という用語がでてくる。言うならば、民営非企業単位は、企業が行う事業単位、あるいは企業的な（政府ではないという意味の）事業単位である。企業事業単位であるので、一時期、「民営事業単位」という用語が使われたが、1996年より、中国政府は民営（民営）事業単位の呼称を修正し、事業単位を政府が行うものに限定し、政府以外の組織などが行う公益サービスの組織を「民営非企業単位」という表現に統一した⁽⁵⁵⁾。しかしそれは、民営非企業「組織」、あるいは民営非企業「団体」などの名称ではなく、民営非企業「単位」として「単位」という用語を維持したところでも、政府の「事業単位」との関連性を伺わせる。他方、「非企業」という用語が分かりにくいと言われて、「民営」の用語は政府出資ではないことを示しており、「非企業」ではなく「非政府」のはずである。さらにもう一つの問題がこの概念にかかわって登場してくる。民営非企業単位が法人として登録を行うことになっているが、いかなる法人になるのか、はっきりしない。民法通則では、企業法人、社会団体法人、事業単位法人の規定があり、民営非企業単位は政府の事業法人ではなく、また企業法人でもないのだから、社会団体法人になるか、曖昧である。社会団体法人、あるいはその特別法による法人と見ることができるが、後述するように、民営非企業単位は、社会団体法人とは異なる登録を行い、また「事業」を行う組織で、社会団体法人よりも、むしろ事業単位、事業法人に近い組織である。企業法人の場合、国有企業であろうと、私営企業、外資系の企業であろうと、一律に企業法人になり、しかし、官民の「事業法人」が、政府出資か民営かで法人制度が異なるし、登録機関も異なる。さらに民営非企業単位は、事業法人とは異なって支分機構を設置することが禁

止され、また企業法人、そして事業単体法人とは異なり、営利目的が制度上、禁止されている。民営非企業単体が新しい法人と言われる故である⁽⁵⁶⁾。

非国有資産を利用して非営利性社会サービス活動を行う民営非企業単体は、政府の事業法人とは制度規定ではかなり異なる。現実の問題としては、登記では機構の設置、名称、場所、人員、経費などの条件を満たして、登記申請、登記変更などの手続きをすることになっているが、手続も提出する書類資料も事業法人の場合とほとんど同様である。しかし制度規定は異なり管轄も異なる。事業単体は、中央機構編制管理委員会の事業単体管理局が登記を担当し、また監督を行うが、民営の「事業単体」である民営非企業単体は、各種社会団体の登録と監督を行う民政部（日本の厚生省の事務、また総務省の一部事務を担当する組織）が担当することになっている。そこで、民営非企業単体と社会団体、あるいは団体としての基金会との相違が問題になる。

民営非企業単体が社会団体の一種とされるが、社会団体との間でいくつかの相違がある。非営利ということで共通し、社会団体は民営非企業事業を行うことができるが、民営非企業単体が社会団体を設立することはできない。団体は支部を設置することができるが、民営非企業単体はできない（条例13条）。民営非企業は「企業事業単体」で、民間の資金を使って公共的な社会サービスを提供する非営利組織であり、社会団体が公益事業を行うとき、非企業単体を設置して公共サービスを提供することができるが、そうしなくともできるので、両者は、部分的に重なると言える。また、民営非企業単体は、民営であるが、非企業なので、企業との間で営利できるかどうかには違いがあると言える。

民政部では、前述したように民間組織管理局が設置されて、その中では、事務局である弁公室、政策法規処（課）、登記処（課）、社団管理1処（課）、社団管理2処（課）、基金会管理2処（課）、民弁（営）企業単体管理処（課）、渉外民間組織管理弁公室、法規執行監察室が設置され、社団（社会団体）、基金会（財団）、民営非企業単体の登録と監督を担当する部署がそれぞれ設置されている

ことが分かる。従って、中国の非政府組織は社団（社会団体）、基金会（財団）、
民営非企業単位という三タイプに分類するようになった。ちなみに、渉外民間
組織管理弁公室とあるのは、外国の基金会が中国で基金会を設置できるよう
になった（基金会管理条例第6条4項、13条など）ことや、外国商会（商工会）が中
国で非営利団体の登録が必要となった（外国商会管理暫定規定、國務院令第36号、
1989年）ことにより、関係業務を担当する組織が整備されたということである。

事業単位及び社会団体と同様に、民営非企業単位を設立する際にも、審査、
登記の手続きがあり、同様に「分級登録・2重管理体制」が取られている。また、
暫定条例では民営非企業単位が組織機構、従事職員、合法資産、場所を有
することを必須条件とし、資金は、非国有資産として寄贈、援助などを想定し
ている（第21条など）。また、社会の力を吸収し、非営利機構の設置を促進す
るため、民営非企業単位の法制化に合わせて、「公共事業寄贈法」が1999年9
月に採択され、非営利機構への寄贈などを奨励している。

民営非企業単位は、営利的な活動を行った場合、罰則規定（条例第25条6項）
が適用され、非営利の公益組織であることが法的にはっきりとなる。民営非企
業単位は、営利を目的にする組織、あるいは企業ではないので、「非企業」と
なるわけである。サービスを提供するにあたって一定の費用を徴収したりして、
対価を得ることができるが、営利そのものを目的にしてはならないとされる。
またサービスの対価聴取、費用の取得で剰余が出た場合、利益配分を行うこと
が出来ないとされる。

中国の新華社通信社が伝えた2009の統計⁽⁵⁷⁾では、民政部で登録した社会組
織（法人）は42.5万団体で、その中で、社会団体は23万5千で、民営非企業
単位は18万8千で、基金会は1,780組織である。この統計では、一般的な社
会団体と区別された形で民営非企業単位と基金会を分類している⁽⁵⁸⁾。次に事業
単位と非企業単位の業務内容を検討してみる。

3.3 事業単位と非企業単位の分類（事業内容）

事業単位が行う事務事業の内容について、登記条例では、例として教育、科学技術、文化などをあげているが、実務では12類型を分類し管理していた。そして2005年5月に制定された「事業単位登記管理暫行条例実施細則」では、27種類を分類している。この27種類の事業法人の分類については、原文を含め、分類、例示を示すと、次の図表-1に整理した。また、比較のために、民政部が制定した「民営非企業単位登記暫行（暫定）弁法」、すなわち細則で規定している民営非企業単位の事務事業を紹介し、比較対照できるように整理した。

図表-1にあるように、事業法人と民営非企業単位を比較すると、次のようなことが分かる。まず、第1に、事業単位の活動範囲が広い。事業単位は27分類で、民営非企業単位は実質9分類で、後者は前者の約3分の1である。例えば、民間非企業単位の分類では、新聞、テレビなどの分類はない。新聞・メディアは、民営を想定していないかもしれない。例えば、人民日報社は共産党の機関紙を発行する組織であるが、事業単位で、中央テレビ局（CCTV）はもちろん、ほとんどの出版社と新聞社が事業単位である。そのほかの分野では、例えば統計調査（10番）、各種の観測、測量、検査（14～17番）、公用施設の管理も民間の参与を想定していないと思われる。

第2に、上記の分類比較で、両者の事業内容に重複あるいは近似の分野があることも確認できる。教育、科学研究、文化活動、医療衛生、スポーツ、社会福祉、法律サービス、社会仲介業、職業訓練、職業斡旋の領域で両者は重なる。両者は、機能的に競争関係にあると言ってよいが、しかしそう簡単に競争関係になるかどうか、個別に検討する必要がある。学校で言うと民営の幼稚園・小学校などがあっても、私立の総合大学がまだ例外であり、研究機関で言うと、中国社会科学院・科学院、各省などの中国社会科学院・科学院などは、事業単位で

公共サービス提供の制度構築：中国事業単位の改革

図表-1 事業単位と民営非企業単位の比較

事業単位の分類 ^(a)			「民営非企業単位」の分類 ^(b)				
分類号	分類(原文)	分類(日本語)	例 示	分類号	分類(原文)	分類(日本語)	例 示
1	教育	教育	幼稚園, 小学校, 大学,	①	教育事業	教育事業	民営幼稚園～民営大学, 民営専門学校, 民営訓練学校(以下, 民営は略)
2	科研	科学研究	数学研究所, 哲学研究所	④	科技事業	科学技術	科学技術研究所, 科学技術普及センター, 科学技術サービスセンター, 技術評価センター
3	文化	文化	図書館, 博物館, 芸術団体(劇団)	③	文化事業	文化事業	劇団, 文化館, 図書館, 博物館, 美術館, 画廊, 名人記念館, 芸術研究院
4	衛生	医療衛生	病院, 療養院	②	衛生事業	医療衛生	診療所, 病院, リハビリセンター, 医療所, 療養所
5	体育	スポーツ(体育)	体育運動センター, 訓練基地	⑤	体育事業		スポーツ・クラブ, (体育)運動場, 体育館, 体育学校
6	新聞出版	新聞出版	新聞社, 出版社, 業界紙出版社				
7	广播电视	ラジオ・テレビ	ラジオ局, テレビ, ドラマ制作センター				
8	社会福利	社会福祉	児童福利院(孤児院), 敬老院(老人ホーム)	⑦	民政事業	厚生事業	敬老院, 老人院, 婚姻紹介所, コミュニティサービスセンター
9	救助减灾	救助, 災害救助	救助ダロウセンター, 救助センター				
10	统计调查	統計調査	統計調査組織				
11	技术推广与实验	技術推進と実験	農業技術サービスセンター				
12	公用设施管理	公用施設管理	住宅修繕チーム, 造園緑化チーム				
13	物资仓储	物資倉庫儲蓄	国家専用食料倉庫(備蓄)				
14	监测	観測	水文観測所, 流域管理所, 大気観測センター				
15	勘探与勘察	探鉱・探査	地質探測所, 鉱山探測院				
16	测绘	測量・地図製作	地図製作センター, 総合測定制作所				
17	检验检测与鉴定	検査と検定	自動車検定測定センター, 動物検疫所				
18	法律服务	法律サービス	法律援助センター, 司法救助センター	⑨	法律服务业	法律サービス業	(例示なし)
19	资源管理事务	資源管理事務	土地整理センター, 風致保護管理局, 自然遺産保護管理局, 林業自然保護区管理局, 海洋自然保護局				
20	质量技术监督事务	品質技術監督事務	工程監理所, 品質技術監督所,				
21	经济监督事务	経済監督事務	会計監査事務センター, 反マネー・ロンタリング観測分析センター, 為替取引センター				
22	知识产权事务	知的財産権事務	特許審査協力センター, 特許局				
23	公证与认证	公証と認証	公証所, 認証許可センター				
24	信息与咨询	情報とコンサルタント	情報センター, 集計センター, ネットセンター	⑧	社会中介服务业	社会仲介サービス業	評価コンサルタントサービスセンター, 情報コンサルタント調査センター, 人材交流センター
25	人才交流	人材交流	人材交流センター	⑥	劳动事业	職業訓練・斡旋業	職業訓練センター, 職業紹介所
				⑧	社会中介服务业	社会仲介サービス業	同上⑧参照
26	就业服务	就職サービス	就職サービス指導センター	⑥	劳动事业	職業訓練・斡旋業	同上⑥参照
27	机关后勤服务	行政機関の福利厚生	福利厚生サービスセンター				
				⑩	其他	その他	(例示なし)

注記：(a) 左然「中国現代事業制度建構綱要」(69-70頁)に、(b)は「民営非企業単位登記細則」により整理。ただし、比較するため、近い分類で対照させた。

ある。前述したように、事業単位は行政ランクをもち、民間の研究所が簡単に競争できるようなにはならないであろう。むしろ、分類でいうと教育、文化類、医療衛生（診療所、病院）、そして社会福祉（老人ホーム）などで民営の非企業単位が成長する可能性がある。実際、民営非企業単位は、教育機関、病院、文化施設が多い。

また、人材交流センターなる組織は事業単位（25番）にあるが、それは戸籍とも関連する問題で、大学の卒業生が就職先をすぐに見つけられず、档案と戸籍などをいったん、このセンターに預けることなどが可能な組織である。現在、戸籍の扱いが変化しつつあり、これは単なる就職相談所（26番）に変化する可能性がある。そう変化した場合、民営の就職斡旋所（6番）に類似することになるであろう。

第3に、やや意外な分野は、事業単位の27番の「後勤」である。前述したように、単位が単なる組織ではなく、全人的な統制組織であるから、組織中の人間の生活をサポートする機能が備えられている。組織の後方支援となる「後勤」と呼ばれるその業務の内容は多岐にわたり、食堂の管理だけでなく、チケットの手配、住宅の提供と修理、幼稚園の設置と管理、診療所、療養所、印刷所、ホテルのサービス、さらに身分管理なども含む。「後勤」は、ロジスティクスと訳す場合が多いが、「単位」というメカニズムと関連するもので、ロジスティクスは意を尽くした訳ではないと考える。中国の行政学研究では、「後勤」の分野⁽⁵⁹⁾は研究の一角を占め、専門の研究組織、そして専門雑誌、出版社（中国機関後勤雑誌社）までである。福利厚生社会化、市場化は進められているが、行政機関の福利厚生サービスは、依然として大きな部分を占めて、事業単位の形態で維持されている。

以上の分類及びその例示から見て事業単位などの業務領域が、日本では独立行政法人、特殊法人、医療法人、学校法人、社会福祉法人、公益法人などと重なることがおよそ理解できる。その意味で比較研究が課題になるが、ここでは

触れない。

以上のように整理すると、事業単位法人与民営非企業単位は、その事務内容においていくつかの領域で重なり、またいくつかの領域では民営非企業が存在しない、あるいは存在しえないことが分かってきた。そこで、これからの発展を考えた場合、民営非企業単位の参入と相互競争の可能性と関わる営利規制の問題をもう少し検討する必要がある。もちろん、前述したように、事業単位と民営非企業単位は、類似性を有するものの、別々に法人登録を行うことになっている。事業単位は、中央機構編制管理委員会の事業単位管理局が登記を担当し、監督を行うが、民営の「事業単位」である民営非企業単位は、各種社会団体の登録と監督を行う民政部が担当することにしている。

営利性の制度的規定において、図表-2のように、事業単位法人与民営非企業単位とはかなり異なる。同じ領域のサービスを行う組織としても、前述したように事業単位ははっきりとした営利禁止規定がなく、また事実上、営利活動をし、利益配分を行うことになっている（図表-2の3番）。他方、民営非企業単位は条例第4条により、営利的な経営活動を行うことができず、営利目的の会社を別に設置して行うこともできない（図表-2の2番）。そもそも、民営非企業単位が支部でさえ設置できないことになっている。いわば、制度規定では民営非企業単位は営利禁止の規定があるのに対して、事業法人は、政府の（部分的）財政保障・支援を得ながら、経営活動に従事し、営業収入を追求し、利益配分を行うことができる。先ほど、教育、科学研究、文化活動、医療衛生、スポーツ、社会福祉、法律サービス、社会仲介業、職業訓練、職業斡旋が重なることを指摘したが、同じ領域で、両者が競争することになった場合、民間の非営利組織である民営非企業単位は成長するであろうか、という問題が生じる。それが一因となって、結局、営利を目的とする民営非企業単位が事実上、登場するようになったのである。事業法人与民営非企業単位の営利目的化の動向については、次項で改めて検討する。

図表-2 所有権と営利性の比較

		資源の利用と設置の主体	
		政 府	民 間
営利の可能性	営利不可	1, (公益Ⅰ, Ⅱ, Ⅲ類)	2, 制度的民営非企業単位
	営利可能	3, 事業単位法人の制度(?)と実態	4, (医療機構, 学校などの民営非企業単位の実態)

元々、「国家が社会公益の目的のため、国家機関によって、あるいはその他の機関が国有資産を利用して、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」は事業単位法人で、非国有資産を利用して非営利性社会サービス活動を行う組織は民営非企業単位である。両者の相違は、国有資産を使用するかどうかにある。同じサービスの領域で、事業単位が行う事業と、民間が行う（民営非企業）事業とは、いわば政府による（公共）サービスか、民営非営利団体の公共サービスかの違いである。ともに公共サービスである。そして、現状では、事業単位法人と民営非企業単位は、いずれも営利を目的とする活動を行っているので、制度改革は、国有か民営かではなく、公共サービスという原点に立ち返って、公益性を求める制度設計（図表-2の1番と2番）をもう一度再検討することが必要となろう。全人大常務委員会の副委員長であった成思危は、（政府と民間の）事業法人は、政府の資源を利用するか、民間の資源を使用するか基準によって区分するのではなく、公益性を基準に分類することを主張している⁽⁶⁰⁾。国有か私有かの相違で公益サービス組織を区分する現在の制度設計では、当該組織が提供するサービスが公益サービスであるかどうか、非営利であるかどうかを軽視することになりかねない。政府の事業単位は、営利活動、利益配分を行い、公共サービスの公共性を損なうことになり、他方、民営非企業単位は、制度上、営利目的が禁止されているが、現状では営利活動と利益配分を求めることになる。市場化の波のなかで、営利活動と利益配分が公共サービスを提供する法人組織の目的と実態になることは、決して公共サービス

の制度改革の成功とはいえない。

4 事業単位の課題と改革の再検討

事業単位には、法人資格の付与を行ってきたが、問題は事態を伴う改革かどうか、今後も検討が必要となる。事業単位の法人化は、まだ形式上の変更、実態を伴っていない⁽⁶¹⁾という評価が一般的である。事業単位が法人に、すなわち事業単位法人になるということは、何を意味するのであろうか。なぜこの改革で営利活動をし、利益配分を行うようになったのか、今一度検討する必要がある。

4.1 社会化、市場化と営利性

ここまでは事業単位の「市場化」と「社会化」の概念を使ってきたが、その意味内容を説明していなかった。この概念は、実はさまざまな意味が含まれているようである。事業単位の社会化が提起された時、政策目標としては政府の主管部門が事業単位を直接に管理する方法を変えることであった。例えば直接管理を止め、事業単位を法人化し、財政自立をさせることなどが想定された。やがて事業単位の社会化改革でその意味内容が複雑となり、社会化の改革も多様な姿となった。研究によれば、社会化は、二つの側面から見る人が多いとされる⁽⁶²⁾。第1に、市場化、営利化という意味で、事業単位が営利企業に転換することを極端なケースとしてその企業化に至るまでのさまざまな改革を含意するものである。公立の病院を売却することがその極端な例であるが、教育の産業化、市場化では営利活動が一般的になり、そして関係者による利益配分が行われるようになったわけである。第2に、民間化という意味で、民営の非企業単位（民営事業法人）に変え、あるいは民間の営利の組織に変えることがそれである。政府の直接管理から離れて民間の組織になることを意味する。その

形態も多種多様で、政府の事業単位を民間企業に売却し、あるいは民営非企業単位に変えることもその一形態であるが、事業単位が所有するレストラン、ホテルを独立させ、経営活動を行うことも見られる。

しかし、市場化あるいは民間化で事業単位が企業になり、あるいは民間の組織になった場合、事業単位それ自体は、その定義からして事業単位ではなくなり、いわば社会化の終点は、事業単位の終焉である。その意味で事業単位の社会化の問題は、事業単位とその他の民営事業単位、(国有を含む)企業などとの関係にもかかわっている。もちろん、社会化の方向で改革を進め、一段落し、事業法人制度が確立されると、社会化の目的は達成され、他の目的が設定されるかもしれない。社会化は段階的目標⁽⁶³⁾と言える。

前記の売却などは極端なケースであるが、事業単位が社会化する場合、いかなる形があるのか、依然検討する必要がある。一般的に現在、事業単位の社会化は、上記のような企業化、民間化を極端なケースとして、その意味内容には組織の社会化、サービスの社会化、資源配分の社会化、社会保障システムの社会化の四つが含まれる⁽⁶⁴⁾とされる。

組織の社会化では、企業化の改革がその一環であるが、そこに至らなくとも、事業単位はもともと政府機関の付属物で、財政、人事などは行政単位の統制下にあり、行政組織と同じような形で管理してきたので、事業単位を法人として確立し、人事、財務などの独立性を強化することも組織の社会化となる。政府と事業単位との分離は、事業単位改革の手段で、組織社会化の目的でもある。もちろん、組織内部の人事権を確立し、人事交流を強化し、さらに単位共同体を解体することもその帰結として生じるであろう。

サービスの社会化は、言わば事業単位のサービス提供における基本姿勢の問題であり、これまでは行政の指令のもとで行動してきた組織が、社会に向かって必要なサービス、そしてそれを必要な形で提供することを要求している。例えば事業単位で経営するホテルが社会に対して開放することがよく例として説

明される。そのために組織の改革、そして事務事業の改革と見直しなどを行う必要がある。また、事業単位は義務となるサービスを提供する責務があるが、例えば大学は社会が必要な人材を教育し供給しているのかを検討し、積極的に社会に必要な人材を養成できるようにその学科設置、カリキュラムなどを再検討することが社会化の内容となる。

資源の社会化は、これまでに政府による予算配分をもって運営する仕組みを変えることである。売却は完全に民間資源を利用することを意味するが、ここまでに至らなくとも、民間資源を吸収し、経営の仕組みをもって資金調達をすることを可能にしたり、寄付を集めたりして組織を運営していくことが求められる。しかし、それが行きすぎると問題が生じることが多い。事業単位への財政配分が削減される状況では増収を図る誘因が増大し、いわゆる過剰な市場化が指摘されるようになった。資源の社会化を図るとき一定の仕組みを設計することが重要である。事業単位では経営を可能にする市場メカニズムを導入する際に、いかなる制度設計で行うかが重要である。

人材を資源としてみる場合、人事交流を強化し、有能な人材を社会から吸収することも人的資源の社会化となる。事業単位あるいは法人は、ほとんどは知識集約型であると同時に労働集約型の組織である。従って、専門的な人材をいかに吸収し、そしていかに評価するかが問題である。伝統的には、事業単位の人事は行政機関と一体的なもので、管理職は国家幹部になり、行政等級が適用された。改革に伴って契約制がどんどん導入されるようになり、職位評価システム、昇進システムなどが大きく変容したが、人事は公務員法に準じて行い、行政等級がいまだに存続しているように、独自のシステムは確立されていない⁽⁶⁵⁾。

最後の社会保障の社会化に関しては、すでに言及したように、そもそも単位が「単位共同体」と呼ばれているように、単位自体が福祉組織であり、それ自体が生活空間である。その状況を変える必要がある。教育などの事業単位で、

経常経費の約7割が人件費、厚生福利などであるとされ、したがって「後勤服務」の社会化が単位の社会保障機能の社会化の一環である。経済改革、社会保障システムの改革の進行に伴って事業単位の社会保障は、社会全体の保障システムの一環として変えていく必要がある。

事業単位改革の実態はどうであろうか。二つの可能性があると言われている。一つは、今までと変わらず、これまで通りの政府と企業単位との関係を継続することである。政府と事業法人との分離ができず、政府は、事業法人の内部管理まで介入し、事業法人は依然として政府機関の付属物であるかのように干渉される。もうひとつは、政府との分離で、事業法人への権限移譲が進められ、法人の自立性が確保され、市場で政府の事業法人という特別な地位を利用して、組織の利益、そして関係者の個人利益を追求することである。事業法人は往々にして独占的な地位をもち、行政権をバックにして、実質上強制力も有する。例えば、公務員などの職業試験、技能試験は、事業法人が担当することが多く、実質上の独占であり、市場的に運営し、利益を上げることに奔走する現象がみられる。

事業単位は、会社を経営する成功物語として中国科学院のレノボ（聯想）があるが、多くは成功とは言えず、責任も曖昧になる。市場化の波の中で、事業単位は営利を求める。農民の負担増がよく報道されるが、小中学校の費用徴収の氾濫、大学入学定員の拡大、病院の費用高騰も社会問題化する。例えば、病院の場合、不必要な手術をし、不要な薬を処方する現象が多発する。医師の給与がその売りに連動するような業績給制度が各地で導入されたことにも関連するが⁽⁶⁶⁾、事業単位としての医療機関は、利益を上げることに腐心するようになる。学校でも同様の現象が発生し、全体としては事業単位法人の営利傾向が憂慮される事態になり、「過剰な市場化」が社会問題に発展した。外部統制が欠如し、独占の地位を利用して営利し、そしてパフォーマンス給などにより営利と利益配分とがリンクする。営利性問題の検討をしないまま、権限委譲

などをした結果、「利益配分の禁止」が完全に無視されたのである⁽⁶⁷⁾。

後述する世界銀行の報告書「中国事業単位の改革」で公表された統計数字では、事業単位への財政投入が削減される状況において、事業単位の財政収入は、2002年では政府の財政投入が約半分、約半分が市場による増収という状況である。また、給与の増加率が財政補助の増加率よりも高く、給与の増加が市場収入と高い相関関係にある。給与の約半分は市場メカニズムによる営利に由来するものであり、これは全国的に見られる現象とされる⁽⁶⁸⁾。事業単位の人件費総額を単位の収入（増収）とリンクする制度的な規定も存在し、営利活動と利益配分を許可したとも言える状況の中で、営利による収入増と営利配分による給与増が実際常態化するのである（図表－2の3番）。もちろん収入も所属する単位によって異なってくるので、所得格差の拡大には単位という制度が寄与したと指摘されているが、当然の帰結であろう⁽⁶⁹⁾。要するに、単位の改革は社会化の方向で進められ、そして産業化の流れの中で、実際は「市場化」と「商業化」⁽⁷⁰⁾の路を歩むようになった。政府の公共サービスの利用者に著しい負担増が生じ、教育と医療における改革の失敗が言われる故である。

過剰な介入と介入の放棄は、いずれも回避されるべき実態⁽⁷¹⁾で、特に市場経済の構築において事業法人の運営において過剰な市場化が大きな問題になり、組織の利益、関係者の利益になるように運営される傾向が存在している。過剰な市場化、統制メカニズムの欠如により、公共サービスを提供する組織が、営利活動と利益配分に奔走し、公共財を私物化するような実態が、事業単位法人における「伝統的なガバナンス構造の失敗」⁽⁷²⁾を示していると指摘されているが、法人化を含む新しいガバナンス構造をどう構築するかが課題として残されている。事業単位法人は、公共サービスの提供という原点に立ち戻って、いかなるガバナンス構造を構築すべきかを再検討する必要がある。ただ法人にするだけではなく、どのような法人の仕組みあるいはガバナンス構造を構築するか、組織と権限関係、責任システム、外部統制システム、人事システムをどう

設計するか、といった改革の課題が多い。後ほど改めて検討する。

事業単位の営利目的化の問題は、そもそも制度上禁止していないこともあって、市場化の流れの中で過剰な市場化と言われるほど営利活動と利益配分に奔走したことである。他方、民営非企業単位の場合はどうであろうか。前述したように、教育、医療衛生、文化類で民営非企業単位が多いと指摘したが、ここでは、民営非企業単位の動向を含め、教育と医療の分野における事業単位と民営非企業単位の営利化動向を検討していく。

まず教育を例にすると、1985年に中共中央と国務院による教育管理体制の改革に関する決定が公表され、地方政府への権限移譲と大学への権限移譲から教育システム改革が始まった⁽⁷³⁾。1986年に義務教育法が公表され、1993年に中共中央の「中国教育改革と発展綱要」が公表、政策方針が定められ、同93年の「民営大学の設置に関する暫定規定」も公表され、民営学校（まさに民営非企業単位）が可能になり、1995年に教師法、教育法が公表され制度整備が進む。

1995年に公表された教育法では、国家（政府）が、企業法人、事業法人、社会团体その他の団体及び個人が学校及びその他の教育機構を設置することを奨励し、また営利の目的を禁止している。同様に、1998年に採択された高等教育法では、営利目的の高等教育を禁止している。1986年に義務教育法が採択され、義務教育が目標とされたが、教育の発展に財政支援が追い付かない状況である。財政圧迫により義務教育の無料化が実行できず、義務教育の完全無料化原則を明言した新しい義務教育法が、2006年にやっと改正・実施される。実際は完全無料化は実施に至っておらず、いまま「費用徴収による義務教育」が一部で続いている。

他方、教育の大衆化が猛スピードで進行した。1998年の国務院組織改革で、石炭部、冶金工業部などの廃止に伴って、これらの中央組織が設置した約2百の学校が組織再編し、多くは総合大学と再生された。また、1999年より大学の入学定員が年平均で30%の増加を連続3年間継続し、マス教育時代の到来

を宣言するようになった。大学は1978年の598校から、2007年の1,908校へ、4年制大学の在學生は同時期87万人から1,885万人になり、21倍も増加し、大学院生も同時期で1.1万人から120万人に、108倍も増加した。

教育改革は、もちろん市場化の波に押されるようになった。教育の産業化が大きな流れとなり、営利化の傾向が一般化するようになった。公立学校（大学など）は外部資源などを利用し、民営非企業単位となる独立学院⁽⁷⁴⁾（ビジネス・スクールなど）を設置し収入増を図ったり、小学校は義務教育をないがしろにし、費用徴収を乱発したりして、教育の市場化がますます加速化するようになった。その間、「入試教育」が常態化し、受験競争が過熱し、重点校への入学とそれに伴う私設の「学校選択費」が高騰し、社会問題化するに至った。世界銀行の中国事業単位改革に関する報告書で指摘したように、営利による収入増と営利配分が学校教育全般で普遍的な現象になったのである。

2002年「民営教育促進法」では「民間学校」あるいは私営学校の出資者が、学校維持コスト、発展基金などを除き、その「残り（利潤）」から、合理的な「見返り」（原文では「報酬」）、すなわち「報酬」を得ることができると規定した。この法律では、「営利」という敏感な用語を避けて実質上、学校教育における営利性を認めた⁽⁷⁵⁾。しかし、定義からして、当然こういった「民営」教育機構は民営非企業単位になるはずであるが、民営企業になったようである。教育法などの営利禁止規定は、ないがしろにされたのである。

教育改革の失敗が半ば公認の事実となり、過剰市場化への批判、国家教育委員会への批判が高まって、教育改革の再検討が求められるようになり、この間の経緯を省略するが、2008年に中国の中長期教育改革に関する政策議論が始まり、8月に計画要綱案の作成が始まり、2009年1月に、同要綱の意見聴取（パブリックコメント）作業が始まった。当該要綱では、中国教育全般に関する政策再検討を始め、「公平教育」や義務教育の均等化が提起され、また、政府がGDPに占める教育財政割合を4%という目標に設定し、公平教育を国家の基

本的教育政策とすることを明示し、公共サービスとしての教育の再定位が始まったのである。教育改革は、大激論が進行中である。

医療衛生などの分野も同様な問題が見られるが、1980年に中国では初めて開業医が可能になり、1985年が医療改革元年と言われ、収入増を図る自主権などを医療機関に与え、権限委譲を進めてきた。そして1993年以後、衛生部内で医療衛生事業の市場化をめぐる大論争が展開され、やがて「市場化」、「社会化」が大きな流れとなり、2000年に国务院弁公庁が「城鎮医薬衛生体制改革指導意見に関する通知」を出し、医療衛生における分類管理制度の構築を提起し、医療機構を営利と非営利に分類し、改革を進める方針を示し、その後各機構の営業許可書に営利と非営利を明記するなど分類改革を本格的に実施することになった⁽⁷⁶⁾。

医療機構の営利と非営利の具体的な区分は、経営目的などによって決定され、政府は営利的な医療機構を設置しないとし、非営利医療機構は、衛生部の「医院財務制度」、「医院会計制度」などガイドライン指導に従って運営し、営利機構と異なる財政、税収、薬品価格、財務会計制度を適用する。納税については、例えば税務総局の「事業単位、社会団体、民営非企業単位の企業所得税徴収管理弁法（方法）」（国税発1999年56号）という通達において、詳細な納税の方法、計算式を規定している。また2005年に財政部が民間非営利組織会計制度という規定を公表し、会計制度の構築を要求している。

医療機構は非営利が多数を占めるが、営利と非営利の区分においては、自己申告と政府確認によって仕分けられ、恣意性が残る。公立の医療機構は制度上、基本的に非営利で、民営の場合、制度上、営利と非営利が併存する。営利と非営利との間で転換も可能であり、営利の評判が良くない場合、非営利に転換する例があり、また逆の例も見られる。営利と非営利の問題は、実際、民営非企業のケースでは複雑で、両者の境界がさほど明白ではないと指摘されている。問題は営利病院が存在する中で、非営利の公立病院は営利に奔り、民営非企業

単位となる非営利の医療組織も、営利活動と利益配分を行う。病院の費用高騰が社会問題化する。医療改革は、社会保障制度の整備の問題もあり、問題が山積し、教育改革とともに改革の失敗として批判されている。

事業単位改革の再検討の中で医療衛生制度の再構築も問題となった。詳細は省略するが、医療に関する国務院の研究報告が2005年7月28日中国青年報に登場し、研究報告書の中で「医療改革が成功していない」との結論があったことが報じられ、1993年以後の医療市場化の内部論争も公開となった⁽⁷⁷⁾。その後、2006年に国務院の発展改革委員会主任と衛生部部长が共同責任者となるプロジェクトチームが組織され、医療改革に関する再検討が行われるようになった。公益性を強調し、過剰な市場化を見直す政策の再検討である。その結果、2008年に国務院では医療改革に関する検討をし、「医療衛生体制改革に関する意見」（意見徴収案）を公表し、諸意見を徴収したうえで、2009年3月に中共中央と国務院が「医療衛生体制改革に関する意見」を公表し、そこで非営利を主体に、営利性医療機構を補完とし、公立医療機構が主導し、非公立医療機構が共同発展とする方針が示された。公立の医療機関を中心に、全国をカバーする医療体系を再構築することが共産党中央と国務院の方針となった。またその政策の具体化として国務院弁公庁が「医薬衛生体制改革近期重点实施方案」

（2009年から2012年までの3年計画）を提示し、非営利性医院の税制優遇策を実施し、営利性病院の税収政策を完備する方向を示した。この方針は、いわば医療機関を営利と非営利に分類すると同時に、非営利を中心に医療衛生システムを再構築する方針である。2010年2月に国務院の同意を得て、衛生部、中央機構編制弁公室などが合同で、「公立医院改革試行に関する指導意見」を公表し、公立医院の公益性を堅持し、国民の健康に関する権利と利益を維持・保護することを第1に置くと強調し、公立医院サービスシステム（計画、配置など）の改革、管理体制の改革（政府間関係など）、公立医院の法人管理システム、所有者、専門家集団、管理者などの権限関係を明確にし、理事会を中心にした法人ガバ

ナンス構造（法人治理結構）を構築し、政府の財政投入の強化、医薬分離などを含める9項目の改革を進めることにしている。現在、中央政府は16都市を中央政府が連携指導する改革実験都市に指定し、医療体制再構築の改革を模索することにしている。

以上は、教育と医療を例にして、市場化とその再検討を簡単にたどってきたが、より一般的に事業単位の再検討がどのような形で展開されているか、その中でどういう方向性が示されたのか、次に検討する。

4.2 事業単位改革案の検討

事業単位の改革問題は法人制度の構築後、間もなく検討し始めていた。ここではそれらの議論を紹介しながら、改革の方向性を検討してみたい。

2001年に、全人大常務委員会の副委員長の成思危を中心とした研究では、政府の資源を利用するかどうかの基準によって事業単位の法人（国営事業法人）と民営非企業単位（民営事業法人）を区分するのではなく、非営利組織の育成を目的に、公益性を基準に各種組織を分類・設計することを提案した。いわば、公益性を中心に制度の再構築を検討した。それによると、公共財を生産・提供しない事業単位を企業へ、公共財は、政府あるいは民間の非営利機構が責任を負うべきとしている。その場合、政府は純公共財の提供に、またそのための非営利機構の運営に責任を負うべきであり、準公共財の提供及びそのための非営利機構は、民間が主な責任を負うと提案している。また、非営利機構は、社会寄付、（サービスの提供に応じて）費用徴収で収入を確保すること、非営利機構への優遇政策、免税措置、立法による非営利機構の独立性確保を提案している。この提案は、非営利組織の育成を中心に、公共財を提供する仕組みを構築し、財政基盤の確立に政府だけではなく、社会からの支援も重要と指摘し、民営事業単位と政府の事業法人を同じ枠組みに考えることを提起していると言える。より具体的には、報告書では「現代事業制度」⁽⁷⁸⁾を提起し、多様な組織形態と、

そして多様な資金形態の組み合わせ（財政投入，事業収入，社会寄付，政策補助）で非営利組織を育成していくことを提案している。

この提案に即して考えるなら，事業単位も民間非企業単位も，公益の非営利組織の枠組みで考えることができるであろう。事業単位法人は政府の資源を利用する組織に限定する必要がなく，民間も政府資源を利用し非営利の公共サービスを提供することができるということになる。こうして事業法人と民間非企業単位という言い方ではなく，事業単位を非営利機構として，純公共財を提供する事業単位と準公共財を提供する事業単位に分けることも提案したのである。

国務院の組織である発展研究センターを中心とした研究プロジェクトでは，上記の議論と少し違った見方が示された。この研究では「社会公益組織」が「過剰な市場化」に走り，権力移譲が過度になり，統制メカニズムが欠如し，利潤の最大化が組織の最大目標になり，個人利益と組織利益を優先し，社会の公共利益を損なったことを指摘し，そして政府がこれらの組織の社会サービスの提供に責任を負うべきとして，財政投入を含め，改めて公益サービスを認識し，政府の責任体制を構築することを主張している。そして具体的に政府と市場の境界を明白にし，公共サービスを政府の責任において提供し，各種社会サービス組織・事業単位を再編成し，現存する事業単位を分類して改革をすることを提案している⁽⁷⁹⁾。提案は，いわば過剰な市場化に警鐘を鳴らし，政府の公共サービスにおける責任を再確認したのである。

ほぼ同時期に，国務院科学技術部の研究プロジェクトは，上記の国務院研究センターの研究に近い議論を提示した。この研究では，事業単位の改革には，全体構想と目標を欠如し，暗中模索の状況で，結果として「公共サービスが浸食される」現象が起き，公共サービスにおける商業化，公益サービス組織の責務がないがしろにされたことに警告を發し，またそのような結果はまさに，現行の事業単位改革の結果であると問題提起をした。そして，政府が公共サービスの提供に主要な責任を負うべきとし，また非営利機構について，政府はその

サービスを購入するなどして、積極的に利用することを提起した⁽⁸⁰⁾。

国務院発展研究センターと科学技術部の議論は共通して、現在の過剰な市場化に憂慮の念を示し、政府の責任において公共サービスの提供を行うことを主張し、事業単位の再構築を提起したものである。

さらに2003年より、国務院の発展と改革委員会の経済体制総合改革司と世界銀行などと協力して事業単位の改革研究を行った。この研究の要旨⁽⁸¹⁾は、前掲の国務院発展研究センターの内容公表より半年遅れて公表されるが、そこでは、事業単位を分類して改革することを提案し、具体的には事業単位を3種類に分類し、事業単位の事務業務により類別化し、統廃合を進め、また事業法人において、理事会による法人ガバナンス構造（「法人治理結構」）、さらに専門的な監督機関、関係法制度の整備などを提起している。この研究で提起した事業単位の分類提案では、事業単位を三つに分類し、第1は直接政府の行政機能を担当し、政府のためにサービスを提供する部分で、例えば監査管理、資格確認、品質管理、機関の「後勤」サービスを行う組織、第2は、公共事業、社会サービスの部分で、科学、教育、文化、医療衛生の社会事業、公共基礎施設に関する事業などの組織で、第3は市場や社会のため、仲介や媒介の機能を果たす単位で、諮問、調整などを担当する組織である。この研究の分類改革の発想は、後述する分類改革につながっていくことになったと考えられる。

2002年から2004年までの間、世界銀行により専門家プロジェクトチームが組織され、前掲の成思危を中心とした研究、国務院発展研究センター、改革と発展委員会の研究を再検討し、また外国の経験を踏まえ、“China: Deepening Public Service Unit Reform To Improve Service Delivery”, Poverty Reduction and Economic Management Unit, East Asia and Pacific Region, Report No. 32341-CHAを2005年7月に公表した。中国語版は『中国：深化事業単位改革，改善公共服務提供』で、2005年8月に中国で出版された⁽⁸²⁾。この研究は、これまでの公共財の提供における政府の責任論議、分類改革などの研究業績を吸収し、い

くつかの提案をした。

報告書では、まず事業単位については、これまで全体構想をもたないまま進められてきたが、市場化が基本姿勢であり、その結果、過剰な市場化が進められたことを指摘する。予算の削減、請負制などが実施され、事業単位があたかも国有企業のように運営され、実際は「企業化管理」の事業単位もあり、合理的な統制メカニズムを欠如し、営利化現象が深刻であることを、上記のいくつかの研究の結果と同様に再度確認し、そして、公共サービスの提供のありかたについて世界的な経験、また中国における上記の検討を踏まえて改革の提案をしている。

世界的な経験については、同報告書は、公共サービスの提供において政府の役割がますます重要で、財政支出も増加の途をたどっていること、また公共サービスの機関が中国のように営利を主な目的とする現象がないことを指摘し、予算配分形態とガバナンス構造をもつことを強調しながら、多様な組織形態として下記のオプションリストを提示した。念のため、図表-3でこのリストを英文のまま掲載した⁽⁸³⁾。

報告書では、まず、政府は国民に教育や医療衛生などのサービス、いわばシビルミニマム⁽⁸⁴⁾を平等に提供する必要があることを指摘し、予算の優先順位の調整、どのレベルでサービスを提供するのかという政府間関係の調整の重要性を指摘する。また、どのように公共サービスを提供するのかその仕組みについては、多様な組織を組み合わせることを指摘し、公私の別、そして自主権の大きさによって7種類の組織を組み合わせることを提案している⁽⁸⁵⁾。すなわち、公共組織として政府の核心部門（中国の場合、部委員会機構）、事業法人、国有企業、非営利組織である民営非企業法人、さらに私営部門としての中小企業、株式会社などの組織である。

報告書では、より具体的に事業単位を直属事業単位と独立事業単位に2分類することを提案している。ここでの直属と独立は、前掲の世界動向分析から導

図表-3 公共サービス組織の制度選択

Public sector	Ministerial departments		
	Departmental agencies		
	Public law administrations (PLAs)	PLAs that implement government policy	Governance board
			Differentiation of control
		PLAs that are guided by government policy	
		PLAs that independently exercise statutory powers	
Government enterprises	Not for profit		
	SOEs		
NPO sector	NPOs		
Private sector	Private enterprises	Small and medium enterprises	
		Large corporations	

出した概念を中国の改革に適用した枠組みである。前掲図表-3では政府の部省機構と国有企業（営利と非営利の企業）の間に存在する組織を、まず直属類と独立類に分類し、前者に属するのが Departmental agencies で、後者に属するのが公法人組織である（Public law administrations : PLAs）である。その直属組織は、部省組織から直接委任された仕事を担当し、その補助機関となる（“delegated” direct subsidiaries of ministries）。そして公法人組織は、法人資格をもち、独自のガバナンス構造をもつ組織で、政府から移譲された事務事業（“devolved” service）を担当する組織である。これをさらに3種類に分類するが、ここでは言及しない。2種類の組織を、事業法人に適用し、それぞれを次のように制度設計を提案している。すなわち、直属事業単位（delegated (*zhishu*) government PSUs）は独立の法的地位がない組織で、財政権、人事権は政府に依存し、独立採算をとらず、政府の人事任命を受け入れる。管理者は業務活動において一定の自主権をもつが、予算は政府の統制のもとにおかれる。独立事業単位（devolved (*duli*) government PSUs）は独立の法人資格をもち、独立採算制を取る事

業法人で、内部のガバナンス構造では組織の目標が明示され、評価システムが確立され、さらに政策決定を行う政府部門が任命し、消費者あるいは利害関係者が参加する理事会が管理機能を果たしていき、そして理事会のもとで管理層が任命され、管理権を委任する仕組みを設計する。さらに、前者の直属事業単位は、営利を厳しく制限し、債務発行を禁止し、後者はある程度の営利を許容し、会計制度に則って債務発行を可能にすることも合わせて提案した。報告書では、非営利機構として利益配分の制限（non-distribution constraint）を受け、第3部門（third sector）として成長させることを強調するが、それは政府の公共サービスにおける役割を肩代わりするものではないことを強調した上、中国における民営非営利組織として「民営事業単位」の役割を検討した。

以上の諸検討を踏まえて、政策担当部門として中央機構編制委員会弁公室では政府の関連機関と連携しながら、事業単位改革グループを組織し、2004年から分類改革の研究を始めた。「分類改革」という発想は、1996年に機構編制委員会弁公室と人事部との通達「事業単位改革の若干問題に関する意見」でその原型を見ることができ、上記のいくつかの研究報告書でも事業単位の分類改革という形で展開された。分類改革の政策的な検討は、2004年以後本格化し、2006年あたりで骨格を固めていた。それは事業単位あるいは事業法人を3分類する考え方である。すなわち、政府と事業組織（事業単位あるいは事業法人）との分離、事業単位あるいは法人と企業法人との分離の改革方針を元に行行政類、生産経営類、そして公益類に分類するという構想⁽⁸⁶⁾である。第1の行政類は法の制定、執行を行う組織、あるいは監督の業務を担当する事業法人である。第2類は生産経営類の法人で、営利の活動を行う組織で、典型的なものは、新聞社、出版社、行政機関が所有するホテル・招待所、芸術団体、開発応用型の研究機構、探査設計機構である。第3類、公益類で、政府によって認可され、業務の基準が政府によって決められるもので、例えば図書館、博物館、大学、医療機関などである。その中の一部では、営利的活動を行って収入を得

ることが可能な組織もあるが、政府の財政支援が必要とされる。

上記の3分類改革構想に対して、左氏は、4分類を提示する⁽⁸⁷⁾。第1類は、公権力行使類で、第2類は、公権力を行使するとともに公益的な活動を行う事業組織で、「公権力行使と公益類」である。第3類は公益類で、第4類は、経営類である。この4分類は、公権力行使の有無を重視するとともに、一部の公益類の事業単位組織においては公権力の行使を行っていることを析出した。ついでに、前掲の青島市の実証研究を踏まえて提示された分類では、行政管理類、社会公益類、公益兼経営類、経営開発類、その他の5分類である⁽⁸⁸⁾。これは左の4分類の中の「公権力行使と公益類」に代わって、一部の組織を「公益兼経営類」とし、公益でありながら、経営的性格を合わせ持つ事業単位の類型を提示したものである。いずれも事業単位の機能分類の複雑性を浮き彫りにしたものであるが、単純化してみれば、分類論では行政管理類（行政執行類）、公益類、経営類の分類が共通理解になり、問題はその境界性にある組織をどう分類するか、「行政管理兼公益類」と「公益兼経営類」をどう見るかという相違であると言える。

以上のような分類改革の構想に即した形で、中央機構編制委員会弁公室による通達が2007年に出された。すなわち「事業単位分類及び関連改革に関する試行方案」（意見徴収案）である。意見徴収案は、正式な政策決定ではなく、いわばコメントを求める試案である。制度として、中国においてはパブリックコメントを求める制度規定はないが、この手法がよく使用される。その意見徴収案では、事業単位を行政類、公益類、生産経営類の三つに分類し、行政類を行政機関にし、生産経営類の組織を企業に、そして残りの公益類をさらに三分類し、一部分は市場経済になじまない部類として、すべて政府による財政の保障をし、経営活動を禁止し、サービスの収入（手数料）をとらない方向で改革し、一部分は市場による資源配分を部分的に可能にし、財政補助を得ながら、社会より資源を吸収し、サービスを行う組織にし、さらにその他は市場による資源

配分が可能な事業単位として、財政の自立を基本にサービスを提供する組織に再編し、政府はそのサービスを購入することができ、条件が整えば、企業に転換させるとしている。

上記の意見徴収案に修正が加えられ、2008年に正式に事業単位の分類改革は開始された。具体的には、2008年8月に中央編制弁公室より、「事業単位分類実験の意見」が通知され、上海市、山西省などで実験的な運用が進められた。そこでは、第1分類の公権力を行使する行政類の事業単位を行政改革と併せて統廃合を含め整理したうえ、必要な組織を行政機関とする方向で改革し、公権力を行使する事業単位あるいは事業法人を設置しない方針を示した。そして、第3類の経営類の事業単位は市場化の方向で改革し、今後は生産経営類の事業単位を設置しない方針である。ここまで来て行政類と経営生産類の事業法人を、今後設置しないという方針を明示した。

前述した青島市の事業単位の分析によれば、青島市の664事業単位の中で、167の事業単位が行政管理機能を持ち、176の事業単位が企業の性質あるいは企業へ変換しつつあるという。またそのほかの地方政府の実証分析と合わせて、公益機能の事業単位組織は約5割で、行政管理機能をもつ事業単位が約20%の組織で、そして生産経営機能をもつ組織は、約25%という一般的な姿が示されていた⁽⁸⁹⁾。この計算で推測すると、全国的には約2割の組織は行政機関化の方向で、そして約25%が企業組織化の方向へ改革していくことになるであろう。事業単位の分類改革は図表-4のように整理した。

公権力行使類の事業単位については、統廃合整理を含め行政機関化の方向が打ち出された。しかし、行政権力を行使する事業単位をすべて行政機関に転換すべきかどうかについては、意見が一致していない。前記の青島市の実証研究による計算では、行政管理類の組織は全体の約2割で、仮に人員がその1割だと仮定して計算すると、そのまま行政機関化する場合、約3百万の人員が公務員へ身分を変換することになる。組織管理、人事管理の視点からは不可能で

図表-4 「事業法人」の分類改革

分類	分類改革案	可能性検討
行政類	行政機関化，新設を不可	通常の行政機関
		法執行・監視組織
公益類	3分類による細分化	公益ⅠⅡⅢ類
経営類	企業化，新設を不可	国有企業
		民営の営利企業
		民営事業法人（民営非企業単位）

あり、政治的に困難な選択である。中国の政府改革は、組織規模削減、人員削減の方向で進められているので、約3百万の事業単位の人員を一気に公務員に変え、事業単位組織を行政機関に再編成することはおよそ不可能である。従って、漸進改革と統廃合を同時に進めるしかないであろう。

もう一つ、行政組織の設計の問題がある。一部の議論では公権力を行使する事業単位の一部はそもそも行政機関にすべきものであったが、行政改革と組織減量の圧力で事業単位にさせられた組織で、これらの組織に関しては公務員法の規定に則って従業員を公務員身分に変え⁽⁹⁰⁾、組織を行政機関へ改組すべきである。これらの組織の編制は、前掲の世界銀行の提案にもある組織（departmental agency）、執行庁あるいは日本にある外局形態の庁組織を含め、さまざまな組織形態で構想することができる。そしてもう一部分は、行政権力を行使する事業単位組織であるが、市場経済の導入に伴って、政府が設置した経済監督組織である。中国証券監督管理委員会、中国銀行業監督管理委員会、中国保険業監督管理委員会及びその他の許認可組織、法の執行を監視する組織がそれである。そもそも、それらの組織を行政機関にしなかったのが、その専門性、準立法権・準司法権の行使、さらに独立性の維持を考慮して設置したもので、これらの組織は、日本では通常、行政委員会という形で設置されるが、中国では

事業単位とされている。今回の分類改革において、行政機関化する場合、一律に通常の行政機関にするのではなく、独立法人、あるいは准立法的、準司法的機関に変えるとの提案⁽⁹¹⁾があり、傾聴に値する議論である。改革においては、これらを独立の規制委員会のような組織へ再編成すべきであろう。

経営類の組織は、市場化の方向で改革し、一部は企業化の方向へ改革し、企業になるが、すべては企業になるかどうか、検討が必要であろう。非営利として民営非企業単位（法人）、営利として政府の国有企業、あるいは民営の企業にするかの選択はいずれもあるであろう。前掲の計算では約25%の事業単位が経営類で、一気に改革できるかどうか、困難な作業であろう。レストラン、ホテル類は変換しやすいが、テレビ局と新聞社は、公益性をもちながら、経営的な事業組織であり、公益類と経営類のどちらにも分類でき、企業化するかどうかが政治的判断を伴う。実際、テレビ局と新聞社は企業化管理の事業単位として改革が進められているので、ここで経営類に分類できるが、現在の中国では新聞社とテレビ局を民営企業に改革していく政策的な可能性はないであろう（図表-4を参照）。

前掲の計算では約5割がある公益類の事業単位は、今後事業単位として存続し、さらに三つ（必要があれば2分類）の小分類に分けて改革が進められる。すなわち、公益Ⅰ類は、国家安全、公共安全、公教育、文化⁽⁹²⁾、医療衛生、社会秩序、公民基本権にかかわる公共サービスを提供する公益組織である。義務教育機関、公衆衛生機関などがそれであるが、この種の組織は予算が財政によって支給され、経営活動を行わず、運営収入は支出とは別途に管理し、国庫に納める。支出と収入を別立てとし、「収支2本立て」の管理を行うという。

公益Ⅱ類は、社会に広くサービスを提供する事業単位で、一部において市場による資源配分を行うことが可能な組織で、例としては高等教育機関、非営利医療機構である。この種の事業単位は政府による財政投入を行うが、社会からの資金提供も奨励する。サービスによる収入は、支出とは別立て「収支2本立

て」で管理し、経営的な収入は組織の予算により管理し、公益事業の発展に使用し、法に則して納税する。公益Ⅰ類は、財政による保証を基本にするが、公益Ⅱ類は、財政補助を基本に構想するようで、前者は事業的な収入があるが、経営は基本的に不可で、後者は一定の経営を可能にするように構想されている。ついでに、この収支2本立ての議論は、意見徴収の修正で加えられた部分と思われる。

公益Ⅲ類は、公益的なサービスを提供するが、市場による資源配分ができる事業単位で、この種の単位は、独立財政を行い、自主的に公益サービス活動及び関係の経営活動を行う。必要に応じて政府がそのサービスを購入することができる。この公益Ⅲ類は、いわば公益兼経営類の事業組織であろう。先ほど、新聞社、テレビ局を例にして民営企業化できないことを分析したが、現在新聞社などは、出版を主管する部門の許可と登録を有すると同時に工商行政管理部門より営業許可の免許を得て経営活動を行っている⁽⁹³⁾。しばらくは、この体制で存続し、公益Ⅲ類として政府の統制のもとで経営していくことになるであろう。前掲図表一に見られるように、民営非企業単位が参入できる領域において新聞出版、テレビ、ラジオが予定されていない。これらは、経営生産類ではなく、この公益Ⅲ類に帰属することになるであろう。

上記の分類は、やや財政的な視点からの説明で、公共財と準公共財の概念で整理するなら、公益Ⅰ類は純公共財、公益Ⅱ類、公益Ⅲ類は準公共財を提供するものと言ってよいであろう⁽⁹⁴⁾。公益ⅡⅢ類が市場メカニズムあるいは「準市場」⁽⁹⁵⁾をいかに利用しながら、効率よく公共サービスを提供できるかは、より具体的な制度設計にかかっていると見える。

2008年以後の事業単位改革は、基本的に以上のような方針に則し進められ、事業単位の「分類改革」と呼ばれている。この改革を単純にまとめると、行政機関化、公益3分類化、企業化というものであるが、すべての事業単位を3分類できるかどうか、議論が分かれる。前述したような「工青婦」の組織が、何

らかの形で残るであろうし、また学会、協会などの組織、特に政治協商会議に参加する団体が、事業単位の編制をとらない社会团体法人へ改組する可能性が現時点で、どの程度あるか、不明である。さらに公益Ⅲ類は事業法人としてそのまま存続するのか、または民営非企業単位として再編していくのか、というような問題が存在する。先に公益Ⅲ類の例として、新聞などを挙げて政府の統制のもとで経営していくことを説明したが、すべてがそういう事業単位ではないので、制度選択の問題が残る。さらに事業単位・法人が国有財産を利用し、公共サービスを提供するものであるが、公益Ⅲ類の組織は、財政の自立と自主経営を求められる組織で、いわば企業化を求められる組織で、その中で政府資源を利用しないなら、事業単位・事業法人の本質を伴わない組織になり、事業単位として存続の意義がなくなる。また、公益Ⅲ類と民営非企業単位と同様な領域で競争する場合、独占などの課題も登場すると予想する。

関連する制度として、人事の問題を考えると、事業単位が行政機関となった場合、現在は公務員法を準用するとなっているが、公務員法を適用するようになるであろうか。また、事業単位は企業化する場合、労働法を適用することになる

図表-5 公益類事業単位の再分類と問題点

分類	特徴	性質	事務領域と代表例	予算	経営	問題点
公益Ⅰ類	公民基本権にかかわる公共サービスを提供する公益組織 市場になじまないサービス	純公共財	義務教育機関、 公衆衛生機関	国家財政による保障 「収支2本立て」	経営は不可 事業性収入 は国庫上納	人事管理は、公務員法を準用か、 収支の自主権が全くないなので効率的管理は可能か
公益Ⅱ類	社会に広くサービスを提供する事業単位、部分的に市場メカニズムを導入可能	準公共財	高等教育機関、 非営利医療機構	財政補助 外部資金を 吸収できる。 できるだけ 「収支2本 立て」	収入は上納 せず。 経営は可能 収入は上納 せず、た だし納税	人事管理は公務員法を準用か、 経営による収入増に規制があるか、 外部資金導入の規範と基準は不明。
公益Ⅲ類	市場による資源配分が可能	準公共財 (準市場サービス?)		財政自律	経営が可 能、た だし 納税必要	人事管理は労働法を準用すべきか、 事業単位として存続する根拠はあるか、 民営非企業単位に再編しない根拠はあるか?

であろうか。事業単位が公益類として残す場合、現行では公務員法を準用することになっているが、公益Ⅰ類の事業単位は、例えば義務教育機関の場合、その従業員に公務員の身分を与えず、公務員法を準用する現在の制度を続けるのか、再考が必要である。逆に公益Ⅲ類事業単位の従業員に公務員法を準用する現在の制度より、労働法を準用する選択もあり得るであろう。公益類の3分類に関する分析を図表-5にまとめた。

5 公共サービス提供の制度構築

事業単位の分類改革が、長期間の検討を経て現在実施されることになったが、改革は継続中である。前掲の青島市のケースから公益機能の事業単位組織は全体の約5割で、行政管理機能をもつ事業単位は約20%で、そして生産経営機能をもつ組織は約25%という一般的な姿が示されたが、3分類の改革によって約4割余りの事業単位が行政機関化、あるいは企業化の方向で改革される可能性がある。もちろん行政機関化と企業化の改革も様々な問題を有することは検討した通りである。またマンパワーを考えると公益類に分類される事業単位の代表的な組織である教育、文化、医療衛生の分野では多くの人員を雇用しており、全体として従業員の約8割が改革において引き続き雇用されることが予想される。この場合、単純計算で現存する約3千万人の事業単位従業員の中で、約2千万⁽⁹⁶⁾の従業員を引き続き抱えることになり、この部分の改革は、公益類組織の再分類改革にかかっている。もちろん、規模縮小が事業単位(法人)改革の最終目標ではなく、現状においては提供されるサービスの総量に比べると、事業単位の規模が過大で人員過剰とされるが、将来的に公共サービスの組織が拡大し、さらに多様化していくことが想像できる。また過剰な市場化が指摘され、医療、教育などのサービスが社会問題化するほど公共サービスの質が低下したことも問題である。財政投入などを含め公共性をより強調した事業単位の

健全な発展が望まれている。当面は、事業単位は行政機関化、あるいは企業化の改革をし、さらに公益類を3分類して、それぞれに見合ったメカニズムを構築することになるが、中国における公共サービスの制度編制は、それに加えて、政府組織、国営企業、そして民営非企業単位（民営事業法人）などの民間組織を合わせると、多様な組織編成をもつようになった。ここではあらためて、今後の事業単位（法人）のあり方を二つの問題に絞って検討してみたい。すなわち、公益類の事業単位とその他の組織の関連を含め多様な組織をもつ公共サービスの位置づけとそのガバナンス構造の問題である。

5.1 公共サービスの多様な組織編成と位置付け

以上、事業単位の社会化で、市場化・企業化あるいは民間化の検討をしてきたが、すでに、事業法人とその他の組織との関連問題が登場してきた。ここであらためてこの問題を検討してみる。図表-6では中国における公共サービスの可能なオプションを整理した。政府の省庁組織である部・委員会のほか、一定の独立性のある執行庁、あるいはエージェンシーを設置することも考えられ、証券等監視管理委員会などの組織再編成で設置される行政委員会のような組織もあり得る。また、政府の事業法人として公益類の組織が今後構築され、さらに民営の事業法人、社会団体法人が成長し、これらは非営利の組織を構成する。また営利の組織として、国営企業、各種企業組織が存在する。政府は部・委員会の組織以外で、独立の執行機関であるエージェンシー機関、独立性のある行政委員会を新設し、さらに新たに編成される公益類の事業法人をもって公共サービスを展開することができる。また、国有企業のほか、民営事業法人の選択もある。もちろん、経営類の事業単位を企業化する場合、民営事業単位か国有企業の選択の問題があるかもしれないが、いずれも公共サービスを行う組織として選択肢の一つである。事業単位の分類改革で事業単位を3分類し、一部は企業化する場合、国有企業、民営企業いずれに転換することができる。非営

公共サービス提供の制度構築：中国事業単位の改革

図表-6 中国における公共サービス提供組織オプション

政府・公共部門						非営利機構		私営営利部門		
中核政府 部門(部・ 委員会)	行政機関 (執行機 関)	独立性の ある機関 (行政委 員会?)	公益類Ⅰ 純公共財 の提供	公益類Ⅱ 準公共財 の提供	公益類Ⅲ (準公共 財の提供)	国有企業	非企業単 位(民営 事業法人)	社会団体 法人(基 金会)	独資ある いは合資 の中小企 業	公司(会 社)形式 の大企業
			政府事業法人							

利の組織として民間事業法人、即ち民営非企業単位(法人)に事業を転換することも可能であろう。

公益類の法人として事業単位が存続となる場合、経営メカニズムなど制度設計が問題として残るが、特に公益Ⅲ類の公益事業法人が国有企業、民営企業に改組しない場合、民営非企業単位との類似性が非常に高くなる。図表-1で対照比較したように、両者はいくつかの分野で事務事業が重なる。公益Ⅲ類は、公益的なサービスを提供するが、市場による資源配分を行うことができる事業組織で、この種の単位法人は、独立財政を行い、自主的に公益サービス活動及び関係の経営活動を行う。その公益Ⅲ類の事業組織は、政府の資源を利用しないなら、民営非企業単位と基本的に同じく、自主的に公益サービス活動及び関係の経営活動を行うことになっている。同様に政府が必要に応じて公益Ⅲ類のサービスを購入することができるが、民営非企業のサービスを購入することもありえる。従って両者は競合する可能性がある。しかし、民営非企業単位に関しては登記条例で「一地域一組織」の規定がある。すなわち同一地域に同一類型の組織を重複して設置することを禁止している。また、民営非企業単位が支分機構を設置することも禁止されている。したがって、民営事業法人の組織が当該地域で独占の状況になる可能性もある⁽⁹⁷⁾一方で、政府の事業法人と競争することにおいては不利な状況に置かれる可能性がある。これらの規定は、いずれも組織の管理という視点からの規制で、民営非企業単位の発展という目的からして改革が必要であり、公共サービス提供の可能な組織オプションの間で競争を可能にする制度設計を考える必要がある。

国有資源を利用することによって、国有企業が非営利の組織を設置した場合、事業法人になり、逆に、民営の企業が非営利の組織を設置した場合、民営非企業単位のしかなれない。国有企業が民営非企業単位を設置することができないことになる。その理由は、国有資産を使用するかどうかによって異なってくる。また、事業単位と民営非企業単位との共同経営の可能性、あるいは協力の可能性は、制度上、両者を区分し、それぞれの登録機関を設定しており、その協働の可能性を否定したように考える。前述したように、世界銀行などの改革提案では、事業法人と民営非企業単位を概念では統合し、政府の事業法人と民営の事業法人という分類にしている。その統合の可能性があるかどうかは不明であるが、事業単位法人を民営非企業単位との関係を含めどのように位置づけするか、どのような方向で改革していくのか、という根本問題にかかわっている。以下では、この位置づけの問題をもう少し検討してみる。

事業法人と、社団法人と民間非営利単位（法人）を合わせて「非営利組織」、第3部門（third sector）、あるいは「非政府公共組織」⁽⁹⁸⁾とする見方があるが、事業単位法人が非政府と言ってよいか議論があり得る。すでに言及したように、事業単位は法人になるが、民営事業単位と区別され、登録の機関も異なり、事業単位のサービスは、政府の責任において行うものである。行政機関ではないことは明確であるが、非政府と言ってしまうと、その位置づけが混乱する。

中国における事業単位を中心にした公共サービス組織の位置づけについて諸説があるが、ここでは「国家事業説」、「公法人説」「現代事業制度説」と「非営利組織説」を取り上げる⁽⁹⁹⁾。これら諸説の検討を通じて事業単位を中心にした諸組織の位置付けを考えてみたい。

まず、事業単位は政府が設置し、そのサービスは政府の責任で行うものということを強調する議論がある。この見方は「国家事業説」と名付けることができる。当然、民営の事業単位という表現は拒否される。これは政策論として実際に展開され、1998年の事業法人の登録条例は、いわばこの説を代表し、か

つ制度化したものである。国家事業説はいわば歴史による根拠づけであるが、民営事業単位を排除し、政府の事業単位を単独で登録する制度を設計することでこの制度と政策を持続させた。問題は、社会化と市場化が進められる中で、事業単位は国家が行わなければならない理由がはっきりしなくなったことである。事業単位の社会化はさまざまな意味内容をもつが、例えば前述した公益Ⅲ類の事業単位を、国家が責任をもって行われるもので、国家事業であると主張することが果たしてできるであろうか。

学問の世界では、「国家事業説」に近い「公法人説」があり、主として法学者が大陸国家の法制度を参照しながら、中国の事業単位を分析して提示してきた研究である。「準公法人」、「公務組織説」などは、いずれもこの「公法人説」の変種である。「公法人説」は学会で一定の支持⁽¹⁰⁰⁾を得ているとされる。公法人説は、政府の責任において公共サービスを提供するという制度的事実を前提にし、それによって発生するサービスの提供者と利用者との関係を分析したものである。それによると、法人は政府によって設立され、特定の目的をもち、そのサービスは一定の公権力をもって行われるもので、法人と利用者などとの間に一定の「公法関係」、「行政法律関係」、あるいは「特別権力関係」⁽¹⁰¹⁾が形成されるという。この議論は、もちろん、公立学校と学生との関係の分析など日本の「特別権力関係論」にみられる側面があるが、前述したように中国の事業法人は行政機能を部分的に行使し、また行政改革によって廃止された経済関係の政府組織が事業単位や業界組織などに変身し、引き続き行政機能を行使しているので、特別権力関係力が展開される制度的な背景がある。しかしこの公法人説は、サービスを提供する組織の公権力的特性、「行政主体」としての事業単位の性質に着目したもので、サービスの在り方、組織論などの分析を持たず、また現実の事業単位をいかにして改革していくか、特別権力関係あるいは行政法律関係がどのように変化するか、有意義な議論を提供していないので、依然として学界の域を超えてはいないと言われている。

「現代事業制度」⁽¹⁰²⁾は、国家事業説に近いと思われるかもしれないが、この議論は、事業単位の市場化、社会化などを踏まえて、民営事業単位の発展をも含めてとらえた概念で、法によって設立され、社会に対して「準公共財」など⁽¹⁰³⁾を提供する非営利の社会組織であると定義されている。この定義は、所有制を問題にせず、多様な設置主体、あるいは投資主体を想定し、政府資源、民間資源及びその組合せによる制度構築を可能にする構想である。現代事業制度論（説）と呼ばれるこの議論は、現代企業制度にならったものであり、企業は国营と私営を問わず、企業法人になると同じように、事業法人も公私を問わず「現代事業法人」とする構想である。この説は「現代企業論」、「非営利機構論」、「伝統的事業制度論」を結合させた「混合物」で、事業研究と改革論でもっとも体系化された学説である⁽¹⁰⁴⁾と評価されている。この説ではさまざまな変種があり、例えば法人として「現代事業法人」、あるいは「事業法人」⁽¹⁰⁵⁾として、このカテゴリの中で公立と私立を区分けして、公立事業法人と民営事業法人、さらに混合制の事業法人などを分類すること⁽¹⁰⁶⁾ができる。しかし現実の問題としては、政府の事業法人と民営の事業法人は、登記する内容も提出する書類資料もほとんど同様であるが、登録機関は異なっており、統一的な制度構想はたやすいことではない⁽¹⁰⁷⁾。公私分断、官民区別の発想、そして伝統的な事業単位制度の遺制がこの「現代事業制度説」に隠れ、国家事業説に現代をつけたようなものであると批判される故である⁽¹⁰⁸⁾。

公共サービスを提供する組織に同じく公私横断で非営利性という共通特性に着目した研究としては、「非営利機構説」があり、学界と実務の世界とで歓迎される議論である。これは政策論として、すでに民営非企業単位登録条例、そして社会团体法人登録条例などでは「非営利」との規定で法制化しており、非営利の構想が一定の政策効果があったと言える。しかし事業単位法人については、すでに言及したように制度において非営利かどうか、不明な部分が多く、現実的に営利活動が組織的に行われており、さらに個人への利益配分が容認あ

るいは推奨されており⁽¹⁰⁹⁾、また非営利組織は、通常非政府組織を指す概念で、政府が設置し資源を投入する事業法人を非営利組織に含めることが、非営利組織の概念から外れると指摘されている。非営利組織説は、いわば半ば中ぶらり状況であるが、しかしこの概念が政策決定において無視しえない政策目標になったことも事実であり、2000年に医療機構改革では、営利と非営利を分類し、それぞれに異なる税制などを適用すること自体がこの議論の影響であると言える。また、前述したように、現在進行中の事業法人分類改革では、経営活動を認めながら、収支2本立てを構想しており、より具体的に収入配分を制限していくならば、非営利のメカニズムが一方前進することになり、事業法人は、非営利として成立する余地がありうるであろう。

他方、非営利で規範を統一するなら現在の営利的な医療機関、教育機関などが排除されることになり、組織再編成が必要になるであろう。民営非企業単位は、非営利で、民間の資源を利用して行う「事業」で、公共サービスである。非営利機構説は、その意味で、民営事業法人を含めて非営利の制度を構築していくことの意義は大きいですが、教育の場合、出資者が「回報」を求めたのは、出資に対する見返りで民営機構を私的所有と認識し、利益配分を求めるのではないかと議論されている。民営非企業単位、あるいは民営事業法人は、非営利で民営であるが、その所有形態は「民有」、すなわち私的所有であるかどうか、不明確な部分がある。民営事業法人は、誰の所有になるであろうか、制度構築においてその点でははっきりせず、財産権の問題として制度構築が十分されていないことに、出資者が利潤分配を求めることにつながったのではないと思われる。理論上、民営非企業単位（法人）への出資と企業への出資とは性格が異なり、企業の場合、企業は出資者の所有になり、非企業単位はそうではなく、出資後、民営非企業法人が誰の所有になったかという、それは「法人所有」であり、「社会所有」⁽¹¹⁰⁾とすべきであろう。しかし、実際はそのように理解されていないようである。

問題をもう少し掘り下げてみると、法人所有にしろ、社会所有にしろ、出資者が所有権をもたないとなると、出資者がなぜ出資するのか、その理由がどこにあるのか、慈善事業として非営利事業に出資し、寄付する公共心で行っているのでしょうか、あるいは企業の社会責任としてこの問題を解くのでしょうか⁽¹¹¹⁾。中国公益事業捐贈（寄贈）法（1999年実施）では、公益性団体が、受け入れた財産及び（その財産を利用した事業展開によってえる）付加価値が社会の公共財産である」と規定し、本人の所有及び利益配分を否定しているのです、私的所有が明白に否定される。この規定は、民営事業法人に直接に言及したのではなく、「公益事業」への寄付を規定したものであるが、民営事業法人に類推することができるはずである。しかし、民営事業の出資者が寄付、寄贈という目的で、慈善事業として考えているのか。実際はそうではなく、公益動機の出資が少数で、多くは営利を目的に民営非企業単位が設立されたと言われる。即ち、企業的営利行為として民営事業法人を設置したのである。18万8千の民営非企業単位のなかでは、約半数が教育関係の組織で、前述したように、教育法では営利目的を明確に禁止したにもかかわらず。「回報」という形で営利と利益配分を認めたのである。その事実は、利益配分動機が民営事業法人の設置にあることを傍証するものである。医療機関のように営利と非営利を区分していないが、結果として教育機構は営利と非営利の区分があるようになった。いや、むしろ現状では非営利の教育機構があるのか、問いたくなるような過剰な市場化が教育領域の実態である。いわば制度においては営利目的を禁止しながら、実態において営利を可能性にしたのである。解決策は、徹底的に営利目的を禁止することが可能であるが、そうすると営利を目的に投資した出資者が撤退し、民営非企業単位としての教育組織が減ることになる。他方、医療機構のような営利と非営利を設定することができるように、教育法を改正することも提案されている⁽¹¹²⁾。また非営利の医療機構では、営利的な実態が問題視され、事業単位である公立病院は実際、営利の運営をし、利益の最大化を追求してきた。

営利動機が事業法人、民営事業法人に共通に存在し、制度において営利か非営利の組織に関わらず、営利動機が組織設置と運営の動機としてある。事業単位（法人）、そして民営非企業単位は、営利と非営利の問題を制度で明確にし、実態において制度通りに運営する必要がある。非営利機構説は、政策方向を示しているが、現在非営利がほとんど存在していないことを直視し、制度改正などの再構築が必要であろう。

以上、国家事業説、公法人説、事業法人説、非営利機構説などを検討したが、それぞれの議論が焦点とする組織や制度が異なり、事業単位法人に関しては、政府の責任において公共サービスを行い、また非営利を強調する方向性においては共通すると思われる。「国家事業説」、「公法人説」は、政府の責任において公共サービスを提供することを強調するが、民営の組織と区別する理論構成をしている。「現代事業制度説」「現代事業法人」、あるいは「事業法人」説、そして「非営利組織説」は公私を横断する構想であるが、政府の責任かどうかの問題が後景に退くことになるが、非営利を強調することにおいて共通するといつてよい。どの理論構成をとるかは、結局、政府の責任をどう考えるか、そして営利と非営利をどう規定するかによって多様な組織編成が可能になる。すべての可能性を単一的な概念で構成する必要はないが、政府の責任を明確に、非営利性（あるいは営利性）を制度上で規定した形で公共サービスを制度設計することが重要となる⁽¹¹³⁾。図表-2に戻ると、公益類、特に公益Ⅰ類は政府の責任において実施する公共サービスであるので、非営利を明白にして、より具体的な制度設計で構想する必要がある。

前述したように、中国の中長期教育改革の論議において、「公平教育」を国家の基本的教育政策とし、「公平教育」や義務教育の均等化が提起された。医療機構改革においても、非営利を中心に医療衛生システムを再構築する方針が示された。それは、いわば政府の責任を明白すると同時に、非営利の志向をいっそう明示したものである。問題は、制度設計をどう具体化するかに関わっている。

繰り返しになるが、営利かどうかの問題は、利益の追求を主目的にするかどうかの問題であり、また利益が発生した場合に、関係者で利益配分するかどうかを中心に判断する概念で、中国では所有権制度の構築を含め、非営利を制度で具体化する必要がある。

5.2 ガバナンス構造

公共サービスの提供組織としての事業単位が過剰な市場化で、営利に奔走し、公共サービスの著しい低下を招いたことを検討してきた。また医療や教育分野のように公共性を重視し、公平公正な公共サービスを提供するように再構築する政策の再検討を紹介し、そして事業単位全般については、分類改革を行うことを分析してきた。特に、過剰な市場化に関する分析でガバナンスの失敗を指摘し、また分類改革を検討する際に、各提案ではガバナンス構造の再構築に言及したことを指摘した。この問題をここで少し検討を加えていきたい。

ガバナンス構造の再構築はその必要性に関しては、意見の一致をみたと言えるが、事業単位法人、さらに民間の非営利を含めた非営利組織ではどのようなガバナンス構造を構築すべきか、一致した結論を得ているわけではない。それは、制度の構築の問題であると同時に中国的な事情による部分もある。

中国の企業制度は、1993年の「公司法」を起点として、企業のガバナンスを構築し始めた。株式会社を例にすると、株主総会、取締役会（董事会）、取締役会長（総経理）、监事会などの組織を設立するようになった。政治と企業との分離で、党は企業の経営活動に参加しない⁽¹¹⁴⁾という建前であるが、やがて、企業の党委員会書記と代表取締役は一人が兼任すること、また党の常務委員会のメンバーが経営組織の取締役会、监事会に入ることも多くなった。現在は、党委員会、組合などと会社の取締役会と监事会などとの相互浸透が方針として進められているようである⁽¹¹⁵⁾。企業において、法人ガバナンス構築の問題は解決したわけではない。

前述したように「現代事業制度」は、現代企業制度を念頭に提起した概念である。事業単位においては、企業と同様のガバナンス構築の問題が存在する。企業が単位であったように、事業単位が単位であったので、ガバナンス構築においては相似形の問題が存在する。伝統的に事業単位は法人ではなかったし、企業単位や行政組織と同じように管理されていた。現在、法人化したとはいえ、事業法人は政党組織などを抱えることが一般的である。例えば中国社会科学院は、中国の哲学及び社会科学研究の最高学術機構とされ、総合的な研究センターである。社会科学院は、研究所 31、研究センター45、研究者 4,200 人を擁し中国政府のシンクタンクとして大きな影響力を持っている⁽¹¹⁶⁾。社会科学院のウェブに掲載されている組織図を、その研究所を省略して整理すると図表-7のようになる。その組織には法人ガバナンス構造があるとは認められない。

このような事業単位は決して特殊ではなく、いたって一般的な姿である。通常、実務を担当する責任者は党常務委員会の副書記で、党書記のもとで行政・業務を担当するという権力構造が一般的である。これを「党委員会指導のもと の院長責任制」と表現することが多い。病院や大学などの組織も、基本的に同様である。一部の大学では書記を中心にした党組織、そして校長（日本でいう学長）を中心にした業務管理組織を総合して、校務委員会なる組織を設置するが、校務委員会の主任に就任するのが、書記であり、校長は副主任になることが多い。行政改革における「党政分離」、企業改革における「政企分離」に似た問題が存在し、事業単位のガバナンス構築においては、政党の位置付け問題が存在する。また、特別な地位にある工会（組合）、青年団、婦人連合会（「工青婦」）も図表-7の組織図（職能部門）に登場する。このような組織は事業単位が法人に改組される場合、法人ガバナンス構造の中でどう位置付けるか、まだ十分に検討されておらず、改革の方向は不明である。

前述した各種の研究報告の改革提案では、いずれも法人ガバナンスの問題を検討していた。国务院の発展と改革委員会は、理事会を中心とした新型の法人

図表-7 事業単位である中国社会科学院の組織

党組織	行政	機能分類	組織の詳細
院の党組織	院長 副院長 秘書長 副秘書長	職能部門	弁公庁、科学研究局、人事教育局、国際協力局、財務基本建設局、老幹部工作局、監察局、院党組織弁公室、直屬機関党委員会、紀律検査委員会、党学校、組合、青年団委員会、婦女連合会
		研究機構	31 研究所、45 センター
		直屬機構	中国社会科学出版会、中国科学文献出版会、中国社会科学雑誌社、研究生院、図書館（文献センター）、計算機ネットセンター、人材交流研究センター、服務中心（サービスセンター）
		直屬会社	中国人文科学發展公司、中国經濟技術研究諮問有限会社
		代理管理組織	当代中国研究所（当代中国出版社を含む）、中国地方誌指導小グループ弁公室（地方誌出版会を含む）
		派遣駐在組織	中共中央紀律検査委員会社会科学院駐在紀律検査組（院の監査局、直屬機関党委員会と共同事務部局）

構造を提起し、また専門の監視組織の設置、新しい人事制度などを構想していた。世界銀行の報告書では、独立系の事業法人に関しては独自の財務や人事制度の構築、また政府任命の理事会の運営と監督などを提案している。中央機構編制委員会の議論でも、理事会を中心にした法人ガバナンス構造を考えている。いわば、理事会を中心に法人ガバナンス構造を構築することが共通の理解のようである⁽¹¹⁷⁾。問題は、むしろ理事会をどう組織するか、共産党の組織、及び組合（工会）、青年団、婦人会（工青婦）組織をどう位置付けるかである。

現在、政府の事業法人は、民営事業法人（民営非企業単位）とは異なり、組織規程（章程）さえも有せず、伝統的な行政組織の管理方法で運営されてい

る⁽¹¹⁸⁾。理事会をどう設置するかを検討はまだ始まっていないが、設置となった場合、理事会と党の関係が焦点になるであろう。企業における党委員会などと取締役会や監事会との相互参入をモデルにし、党委員会と事業法人の理事会の相互参入で問題を解決するであろうか。

他方、社団法人、民営非企業単位、基金会は、企業法人のガバナンス構造の構築に影響されて、現在、理事会を中心に運営されている⁽¹¹⁹⁾。もちろん、理事会を中心にしたガバナンス構造と言っても、様々な形があり、社団法人では社員大会、理事会、常務理事会、秘書長などの機構と職位が設置され、基金会では理事会、監事会、秘書長が設置され、また、民営非企業単位では理事会、行政（管理）責任者、監事会のような仕組みが整備されて、いわば意思決定、業務の実施、財務などの監視という3権分立的なメカニズムを整備しているが、かなり形式的な制度整備で、運用では非常に単純化し、権力の集中現象が一般的にみられるとされる。

社会团体などでも党の組織が構築されつつあり、党と理事会などとの関係が問題になるが、実証研究は少ない。制度上、1998年に中国共産党組織部と民政部（社会团体などを登録管理する組織）とが共同で出した「社会团体の中で党支部を建設することに関する通知」（組織部、1998年6号）があり、団体の中で3名以上の党員がいる場合、党の基礎組織を作らなければならないと規定している。民政部の2009年統計では、約18万の民営非企業単位の中で、上記の規定に従って約4万の民営非企業単位が党支部を設置すべきであるが、実際に設置したのが2万余りである。そのほかの社会团体も基本的に同じ現象がみられる。現在、社会团体などの年度検査では、党組織を設置すべきかどうか、実際に党組織を設置したかどうかを調査・点検する内容が含まれ、団体などにおける党組織の設置が制度的に求められていると言える。もちろん、党組織設置の問題は、民営非企業単位を含む社会团体組織だけではなく、私営企業、合弁企業などでは党あるいは党組織をどう設置するかという一般的な、企業ガバナ

スの問題でもある。政党関係の政治雑誌、専門書でよく議論される問題⁽¹²⁰⁾である。

事業法人は、一般的に伝統的な行政スタイルで運営されているので、政党組織は存在し、大きな権力を行使しているが、民営非企業などでは、党組織が新しく作られる場合、組織の権力関係がどう変化するか、不明な部分が多い。前記の「社会团体の中で党支部を建設することに関する通知」では、社会团体の中で党組織が設置される場合、党務専従の「党務幹部」をおかないこと、ただし大きな社会团体では少数精鋭の党務組織と専従スタッフを設置することができること、また社会团体の責任者が国家の政策、法規、党の法規、政策を遵守することの監視などをその役割とすることが規定されている。現在において事業単位の「党指導のものと理事長責任制」のような仕組みは登場していないが、企業法人の場合のように、党組織が団体組織の執行部へ参入することが期待されているように見える。

事業単位と民営非企業単位などを含めて、公益サービス組織が「事業法人」とするか、それとも「非営利機構」とするかは別として、ガバナンス構造をどう構築するか、特に政党と当該組織の関係、あるいは党の位置付けが依然、課題であることが共通している。現在事業法人は、伝統的な運営スタイルから脱しておらず、法人的な理事会組織が設置されていない。他方、民営非企業単位などの社会組織では党の設置が求められている。企業の場合、党委員会、組合などと会社の取締役会と監事会などとの相互浸透が方針として進められているが、「事業法人」あるいは「非営利組織」とされるこれらの公益組織のガバナンス構築においても、党組織と法人理事会などとの相互浸透が求められていくであろうか。

そしてもう一つ、理事会なるものが設置された場合、その組織との主管部門との関係、あるいは法人組織の独立性問題が課題である。もともと事業法人は政府機関が設置するもので、事業単位の主管部門は、法人管理層の人事任命権、

事業単位の予算配分、人事計画、業績評価などの監督権を握っている。これを改革しない限り、独立性ある組織は構築できない。「政企分離」と同様に、事業単位の改革では「政事分離」（政府と事業単位との分離）が原則であるが、いかなる制度メカニズムを構築するかは、法人ガバナンスの成功を左右する。そこでできるだけ、主管部門と事業法人との関係を分離することが主張され、また部門横断的で、独立性のある事業単位監督機構を新たに設置し、統一的に事業法人を管理・監督することが具体的な提案⁽¹²¹⁾として提示されているが、果たして可能であろうか、またそれは現実的な選択であろうか。例えば医療組織において営利と非営利の病院を問わず、中央では衛生部の管轄のもとに置かれ、さらに登録機関の監視があり、「2重管理体制」である。そのうえで、さらに統一的な管轄組織を設置した場合、「3重管理体制」になる。日本のケースを考えると、特殊法人と独立行政法人を問わず主管機関（主管課）との関係が深く、天下りなどを含め常に問題となり、改革論議の対象になるが、主管組織との関係を完全に切断する議論はあまり聞かない。制度メカニズムは、例えば独立行政法人の場合、各省庁に評価委員会が設置され、総務省ではさらに政府横断的な総合評価組織が設置されている⁽¹²²⁾。いわば、2段構えの組織構造になっている。このような制度の仕組みが中国において現実的かどうか、検討に値するであろう。

6 総括：公共サービス供給制度の再構築

中国の事業単位は、試行錯誤のなかで改革を進めてきた。営利規制が制度的に曖昧にされ、過剰な市場化でさまざまな社会問題を引き起こした。政府の事業単位、そして民営の事業法人となる非企業単位も営利に奔走し、公共サービスの質の低下をもたらした。

最近の中国では、改革開放政策の成果⁽¹²³⁾とともに、負の側面が浮き彫りに

され、その是正が大きな政治問題となっている。階層間、地域間の格差の拡大⁽¹²⁴⁾がその最も重要な課題の一つである。その中で政府は基本的、あるいは最低限度の公共サービス、ナショナルミニマムを公平に提供すること、サービスの均等化（「基本公共服務均等化」）が議論されるようになった。事業単位が提供するサービス、例えば教育と医療のサービスがそうであるように、その大部分は基本的な公共サービスである。国民が公平・公正に公共サービス享受する体制を構築することが事業単位改革の目標でもあると言える⁽¹²⁵⁾。教育、衛生医療の分野では2008年後の議論と政策はまさにこの方向で進められ、今後一層強化されると予想する。

公共サービスにおける質の低下は、政府の正統性にもかかわる大問題で、新しい政治方向を示す「和諧社会」の提起は、この問題の深刻さを象徴するものである。「和諧社会」の政治理念は鄧小平理論や「三つの代表」思想と同様に、共産党の指導思想として党規約に採択されるであろう。中国では「服務型政府」⁽¹²⁶⁾、すなわちサービス型政府が提起されており、最近、和諧社会の構築に合わせて、政府機能の第2次転換⁽¹²⁷⁾が提出されている。いずれも、政府の公共サービス機能を強調する議論である。市場経済体制を志向した改革が提示されてから、市場経済体制に見合うように政府機能は転換した。第2次政府機能転換の目標は、和諧社会の構築を中心にし、政府の公共性を強調し、政府の基礎的な役割として公共サービスを提供することを強化するところにある。教育と医療という公共サービスの提供における政府の役割を強調することがまさにその議論と一致するものである。その公共サービスの直接的な実施組織である事業単位あるいは事業法人、さらに民営事業法人の役割が重要であり、そのため財政支援⁽¹²⁸⁾を確保する必要がある。もちろん公共性の理念を守り、非営利の制度と政策を構想し、非営利組織における利益配分制限などを具体的に制度化する必要が何よりも重要である。

事業単位の改革は現在、提供するサービスの総量に比べると規模が過大で人

員過剰とされ、改革においては規模縮小を進めているが、基礎的な公共サービスの強化で政府規模は今後拡大していくと予想する。より具体的に、政府の支出は、GDPに占める割合が現在、中国では2割ぐらいで、将来的に先進国なみになると、4割か5割⁽¹²⁹⁾までに増加していくと予想される。従って、今後公共サービスを提供する組織が成長し、さらに多様化していくことが推測できる。もちろん、教育や医療などの公共サービスにおける財政的な保障が大きな課題⁽¹³⁰⁾となり、また高齢化と少子化の進行で社会保障体制の再構築も緊急かつ長期的な課題となり、政府規模の拡大、そして福祉サービスの組織が成長し、多様化していくと想像できる。そうした展望の中で事業単位（法人）がどう変容していくのか、またそのほかの非営利組織とどう協働関係を構築していくのか、課題が多い⁽¹³¹⁾。中国において公共サービスの諸組織をいかに編成し、公共サービスを提供し、また政府がこれらの組織を如何に制御していくかが、政治学的にも、行政学的にも興味深い研究課題である。

本稿では、中国の事業単位に焦点を絞って中国における公共サービス提供の制度構築を検討してきた。特に、経済改革のなかで公共サービスの提供における政府の責任、非営利性の諸問題を検討してきた。これらの問題はある意味では中国だけの問題ではない。公共性と経営性（効率性）が公共サービスを考える上で一般的な課題で、その意味で中国の事業単位の事例は特殊でありながら、普遍的な意味をもっている。

日本では行政組織、そして独立行政法人のほか、特殊法人、国公立大学法人が存在し、また学校法人、社会福祉法人があり、いわゆるNPO法人などの民間非営利組織も多様化するようになっており、さらに最近では公益法人の改革も進行中である。その中で中国にとって参考になる制度設計があるのか、中国と日本の比較研究を、これからの課題としたい⁽¹³²⁾。

注

- (1) 西尾勝『行政学の基礎概念』東京大学出版会、1990年、第4章、今村都南雄『わたしの行政学研究』公人社、2009年、83頁以下、今村都南雄『ガバナンスの探究』勁草書房、2009年、第Ⅲ章、また大山耕輔『公共ガバナンス』ミネルヴァ書房、2010年を参照。
- (2) 松並潤「国家と社会の境界領域の諸問題」、西尾勝・村松岐夫編集『講座行政学 第5巻 業務の執行』有斐閣、1994年、塚本一郎ほか編著『NPOと新しい社会デザイン』同文館出版、2004年、後房雄『NPOは公共サービスを担えるか』法律文化社、2009年。
- (3) 毛桂榮「単位組織の研究」、明治学院大学法学研究所年報、1999年度所収、また Hsiao-Po Lu and Elizabeth J. Perry, Danwei: *The Changing Chinese Workplace in Historical and Comparative Perspectives*, M E Sharpe, 1997; David Bray, *Social Space and Governance in Urban China: the Danwei System from Origins to Reform*, Stanford University Press, 2005.
- (4) 陸学芸編著『当代中国社会結構』社会科学文献出版会、北京、2010年、第8章、327頁。
- (5) 戸籍制度については、法的視点から見たものとして西村幸次郎編『現代中国法講義』第3版（法律文化社、2008年）第9章「戸籍法」（西島和彦）を参照。戸籍（中国語では「戸口」、Hukou）による身分管理の変容については、毛、前掲「単位組織の研究」のほか、Kam Wing Chan and Will Buckingham, "Is China Abolishing the Hukou System?", *The China Quarterly*, Vol.195, September 2008, pp. 582-606を参照。最近、戸籍制度改革は大きな問題になり、政治化する様子も見られるようになった。経済観察報、南方都市报を含む13紙は2010年全人代開幕前の3月1日に共同社説を発表し、「現行の戸籍制度は都市住民と農民を不平等に扱っており、憲法違反だ」と主張し、全人代に全面改革の断行を求めた。参照、Willy Lam, "Powerful Interests Stifle Reforms at National People's Congress", *China Brief*, The Jamestown Foundation, 2010, March 18, Vol. X: issue 6.
- (6) 張雅林『公益服務的体制創新：中国事業単位改革研究』中国社会出版会、2003年、39頁。単位の福祉機能、政治機能などについては、前掲注(3)、(4)のほか、Edward X. Gu, "Beyond the Property Rights Approach: Welfare Policy and the Reform of the State-Owned Enterprises in China", *The China Quarterly*, Vol. 32, pp.129-150, 2001.
- (7) 郭定平「上海の社区建設と都市基層社会の管理体制改革」、『アジア経済』第44巻第9号、2003年9月、また単位が社区への移行で党の役割変化に焦点を当てた研究として、江口伸吾「現代中国における基礎社会の再編と党の役割：都市の社

- 区建設と政治・社会統合の試み」、島根県立大学『総合政策論叢』第18号（2010年2月）を参照。より広い文脈の研究は、菱田雅晴編『社会—国家との共棲関係』（現代中国の構造変動5）東京大学出版会、2000年、菱田雅晴・園田茂人著『経済発展と社会変動』（シリーズ現代中国経済8）名古屋大学出版会、2005年、また前掲、陸学芸編著『当代中国社会結構』を参照。
- (8) 企業単位が企業ではなかったことについては、小宮隆太郎『現代中国経済一日中の比較考察』東京大学出版会、1989年、また毛、前掲「単位組織の研究」を参照。1990年代に中国で現代企業制度の構築が提起されており、半ば企業（制度）がなかったことを認めたともいえる。経済改革に伴う企業関係法制の構築については、木間正道ほか編『現代中国法入門・第5版』有斐閣、2009年、第6章などを参照。
- (9) 中国の公務員法については、毛桂榮、白智立「中国における公務員制度の構築—公務員法をめぐる」、『季刊行政管理研究』行政管理研究センター、2005年12月号を参照。
- (10) 中国科学院は、中央政府機関である国务院の直属の事業単位（研究機関）であり、その中国科学院が出資して創ったベンチャー企業として、中国のIT産業の大手である「聯想」（レノボ）がある。もちろんその後は、政府と事業単位の分離（政事分離）、事業単位と企業との分離（事企分離）が進められている。事業単位などが企業を起こすことは経済改革に伴って一時期盛んになり、極端な例では軍隊の事業単位が会社を起業し、結果として軍隊が企業経営をするようになり、1990年代に大きな政治問題にもなっていた。
- (11) 法人としての事業単位については、朱擘「中国法人制度中の『事業単位』に関する考察」、『法政研究』（静岡大学）14（2）、2009年11月を参照。
- (12) 「事業単位法人」ではなく、「事業法人」の概念を使用する主張がかなり多い。中国の中央機構編成委員会弁公室の国家事業単位登記管理局の副局長の要職にある左然は、著書『中国現代事業制度建構綱要』（商務印書館、2009年6月、北京）で、「事業法人」の概念を使用することを主張している。1986年制定の民法通則では「事業法人」ではなく、「事業単位法人」という概念を使っており、「単位」の発想を抜け出していないと指摘されている。ちなみに「企業単位法人」という概念がなく、民法通則でも「企業法人」との用語を使っている。
- (13) 参照、金子優子「中国事業単位改革の現状と今後の課題」、『季刊行政管理研究』行政管理研究センター、2004年3月、105号。
- (14) 前掲左然『中国現代事業制度建構綱要』、12-14頁、前掲張雅林『公益服務の体制創新：中国事業単位改革研究』、15-17頁。
- (15) 「事業単位」概念の変遷に関しては、左、前掲書、12-14頁、成思危主編『中国

事業単位改革：模式選択と分類指導』（民主と建設出版社，2000年），39頁，趙立波『事業単位改革』（山東人民出版社，2003年），8-16頁，朱仁^显編著『公共事業管理概論』（中国人民大学出版社，2003年），4-5頁を参照。

- (16) 前掲左然『中国現代事業制度建構綱要』，29頁。
- (17) 実際，各種研究書のデータもばらばらで，政府の統計も信憑性の問題がある。教育，文化，医療のような業界別の事業単位の実態に関しては，張雅林，前掲書，21-26頁，朱仁^显編著前掲書，20頁以下も参照。
- (18) 前掲左然『中国現代事業制度建構綱要』，65頁。
- (19) 趙立波，前掲書では，青島市の全事業単位をリスト・アップし，分析している。引用は164頁以下。中国の事業単位の研究では，このようなケース・スタディが多くない。
- (20) 中国の幹部問題及びその変容については，毛里和子「中国政治における「幹部」の問題」，衛藤藩吉『現代中国政治の構造』（日本国際問題研究所，1982年）所収，唐亮『現代中国の党政関係』慶応義塾大学出版社，1997年，李明伍『現代中国の支配と官僚制』有信堂，2001年，Hon S. Chan, "Cadre Personnel Management in China: The Nomenklatura System, 1990~1998", *The China Quarterly*, 2004, Vol. 179, pp. 703-734 を参照。
- (21) 毛桂榮「『政府の，政府による，政府のため』の行政研究—中国の行政管理学について」，明治学院大学『法学研究』68号，1999年。「官本位」については，組織論，権力論，行政文化論のいずれからもアプローチできるような研究課題であるが，研究は見当たらない。前掲，李明伍『現代中国の支配と官僚制』も参照。大学など事業単位の行政化（ランキング化）について，張雅林，前掲『公益服務的体制創新』では，四つの適用法（137頁以下）を説明し，また改革に際して「行政級別」に代わるランキングの方法を検討している。
- (22) 前掲，毛桂榮，白智立「中国における公務員制度の構築—公務員法をめぐる」。
- (23) 前掲，成思危主編，41-53頁。趙立波，前掲『事業単位改革』では事業単位の特性については，性質の曖昧化，設置主体の単一化，設置と管理の一体化，資源配置の計画法，事業単位の行政化，事業（単位）人材の幹部化，事業消費の福祉化，事業活動の拡大化と八つの「化」でまとめている（44-56頁）。ほぼ同様な総括と言える。
- (24) 経済計画担当部署の変遷，そして経済改革に伴う変容（再編）を中心に中国の政治を分析した，国分良成『現代中国の政治と官僚制』（慶應義塾大学出版会，2003年）を参照。
- (25) 杜創国『当代中国政府職能轉變問題研究』（太原，書海出版社，2001年），陸学芸編著，前掲『当代中国社会結構』，第8章などを参照。

- (26) 中国の経済改革については、中兼和津次『経済発展と体制移行』（シリーズ現代中国経済1）、名古屋大学出版会、2002年、呉敬璉著、日野正子訳『現代中国の経済改革』、NTT出版、2007年、Barry Naughton, *The Chinese Economy: Transitions and Growth*, the MIT Press, 2007を参照。
- (27) 中国の政府改革は、長い間、削減—膨張—削減の悪循環が見られる。中国ではこれを政府改革の「怪圏」（即ち、ミステリーサイクル）と呼んできた。辛向陽『新政府論』中国工人出版社、1994年、また拙稿MAO, Guirong, “On the Government Reform of China: Two suggestions from Japanese experience”, *Chinese Public Administration Review*, 2003, 2 (1/2), Rutgers University-Campus Newarkを参照。
- (28) 冶金業を例にすると、例えば、冶金建設協会は社団法人であるが、冶金工業信息中心（情報センター）は事業単位であり、冶金工業鉱山企業協会は社団法人で、中国冶金鉱山総会社が国営企業で、このように、組織形態が多様で、関係が複雑である。
- (29) 成思危主編、前掲『中国事業単位改革：模式選択と分類指導』、第84頁、席恒『公与私：公共事業運行機制研究』商務印書館、2003年、163頁。
- (30) 現在、国土交通関係（大交通）、文化関係、金融関係の組織の統合が必要とされているが、大きな困難を伴っている。しかし中国の中央組織の編成では、本文で言及したように、日本の行政委員会のような組織編成をもたないだけでなく、審計署（会計検査）、中央銀行も國務院の基幹組織にしている。中国における行政組織法制の研究と再構築が待たれる。
- (31) ここの分析は、左然、前掲書、18頁以下による。各資料は異なる歴史段階の分析を示しているが、大まかな一致を見せている。成思危前掲書、6-7頁、張雅林前掲書、第3章、52-58頁、前掲金子優子論文も参照。また事業単位の改革が企業改革と政府の行政改革に遅れを取っていることが共通の理解である（趙立波、前掲書、2頁、119頁）。
- (32) 中国の改革は、中共中央で大きな方向を示してから、地方で実験をするというやり方が多い。また中央の方針は、地方の実験に基づくものも多い。「漸進改革」、あるいは「石を叩いて川を渡る」改革とされる。
- (33) 科学技術関係の事業単位の改革は、前掲、金子論文を参照。成思危、前掲書、朱仁显編著、前掲『公共事業管理概論』では教育、衛生などの分野別の事業単位の社会化、市場化の実態を紹介している。ちなみ、朱仁显編著『公共事業管理概論』は、中国の公共管理修士というMPAプログラムの教科書である。毛桂榮「公共管理とMPA」、『季刊行政管理研究』行政管理研究センター発行、2002年9月号、62-67頁を参照。
- (34) この原則は、非営利団体に関する議論では、一般的に「非分配制限」（non-dis-

tribution binding, non-distribution constraint) とされ、左然氏もこの点を強調する。前掲書、52、55頁。

- (35) 中国語では、「営利」と「盈利」が同じ発音で、かつ意味も近いということで混合されやすい。後者の「盈利」は、「剰余」、利潤を意味するもので、営利と非営利に関係なく、「盈利」があるかどうかの問題がある。営利企業や組織でも「盈利」をしない可能性があり、すなわち赤字で、非営利組織でも「盈利」が発生する可能性がある。最近では区別されるようになった。
- (36) 田口富久治『行政学概論』（有斐閣、1981年）第5章、嶺山政道『行政組織論』（日本評論社、1930年）を参照。
- (37) 中国における「編制 bianzhi」については、Kjeld Erik Brodsgaard, “Institutional Reform and the Bianzhi System in China”, *The China Quarterly*, Vol. 170, 2002. また諏訪一幸「中国共産党の幹部管理政策」, アジア政経学会『アジア研究』第50巻第2号, 2004年を参照。
- (38) この弁公室が開設したHPが <http://www.scopshr.gov.cn> (2010年4月までは <http://www.chinaorg.cn>) で、中国における組織再編成の情報を公開している。
- (39) 中国では、政党と政府との機能分離（いわゆる党政分離）は長い間、議論されて、ほぼ共通理解となっているが、実際、そう簡単なものではない。中国における政党と政府の関係については、唐亮『現代中国の党政関係』（慶応義塾大学出版会、1997年）、また唐亮『変貌する中国政治』（東京大学出版会、2001年）、より長い歴史で見たものとしては、西村成雄・国分良成『党と国家：政治体制の軌跡』（岩波書店、2009年）が便利である。組織のあり方を見た場合、例えば国務院の台湾事務弁公室は中共中央台湾工作弁公室と、また国務院新聞弁公室は中央対外宣伝部とは同じ組織である。また、国務院の監察部は、共産党の中央紀律検査委員会機関と合同の事務機関を有しており、組織は国務院の所属であるが、編制は中共中央の直属機関とされて、複雑な「編制」関係である。
- (40) 国家事業単位登記管理局が開設する、「事業単位在線」（事業単位オンライン）HP (<http://sy.china.cn>) が存在し、オンライン登記手続き、政策関連資料、改革論議などのデータがある。
- (41) 前掲、席恒『公与私：公共事業運行機制研究』、413-417頁。
- (42) 左然、前掲書『中国現代事業制度建構綱要』、54頁。
- (43) 趙立波、前掲書、147頁。
- (44) 左然、前掲書（55頁）では非営利性が明確ではないことを指摘し、また趙立波、前掲書（141-143頁）では、事業単位が善意な解釈では非営利であるが、非営利かどうか不明であると分析している。
- (45) 左然は、これを事業法人の条例規程の問題点として指摘している。前掲書、55頁。

- (46) 機関法人は、共産党の組織、政府の行政機関などで、国家権力あるいは、法律によって設置されるもので、法人登録の手続きが不要となる。
- (47) 三つの組織の登録機関は国务院と中共中央に分散し、また、いずれも政令である（暫定）条例で制度化されている。法制化のレベルアップについては、左、前掲書、54頁も参照。
- (48) 左然、前掲書、243頁、席恒、前掲書、413-417頁。事業単位は「分級登記」と「2重管理」であるが、社会団体の管理はこれを超えられている。席恒前掲書、413-419頁。陸学芸編著『当代中国社会結構』では、業務主管部門の指導は、団体の成立から消滅までの全過程に及び、なお且つその管理監督は「制度化」された権力によって行われており、団体が政府の統制下に置くことになりやすい（368頁）と指摘し、さらにその一地区一団体などの「分級登記・管理」制度が計画経済の体制の連続で、社会組織の計画管理体制であると分析している（同書、368、371頁）。
- (49) 「官民二重性」や「行政吸収型」の社会团体分析が多い。前掲、陸学芸編著『当代中国社会結構』（371頁など）、前掲、菱田雅晴編『社会—国家との共棲関係』、2000年、X. L. Ding, "Institutional Amphibiousness and the Transition from Communism: The Case of China", *British Journal of Political Science*, Vol. 24, No. 3 (1994), pp. 293-318を参照。
- (50) この部分の説明は、中国では常識的なものであるが、厭わず、新華社の資料を使って解説をした。引用も同資料。出典は、http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-01/28/content_285782.htm、2010年3月12日にアクセス。
- また、陸学芸編著『当代中国社会結構』では、「人民団体」が、国家が社会を統制するための補助で、社会組織とは言えないと指摘している。同書、357-358頁を参照。
- (51) これらの団体は特殊で、事業単位の編制をとり、公務員法は適用されていない。詳細は、前掲、毛桂榮、白智立「中国における公務員制度の構築—公務員法をめぐって」を参照。
- (52) これは、民政部が出した通達（2000年12月1日、256号）ではっきりとなっている。下記を参照。http://news.xinhuanet.com/ziliao/2006-02/17/content_4191954.htm、2010年4月4日にアクセス。しかしこの通達では、すべて列挙しているわけではない。免除の実態は特に地方では、不明である。
- (53) 前掲金子優子「中国事業単位改革の現状と今後の課題」では、この条例及び「民営非企業単位」の事を見落としている。公益組織の制度設計に関して、社会团体のみに言及している（15頁）。
- (54) 厳密に言う、「民弁」と「民営」とは若干異なるものがある。「民弁」はいわ

ば民間が起業するもので、非国有資源を利用して事業単位が行うような公益サービスを提供する組織を作るということで、「国营企業」が「国有企業」に名称を変更したように、「民弁」組織（単位）は、「民有組織・民有単位」と言えるかもしれない。所有と経営の分離を考慮し、国有は民営の可能性はあるが、民有は国营になる可能性がないので、民有が結局、民営になる。ただし「民有」と「民営」の責任主体が異なる可能性があり、また民営と私有を区別する必要がある。

- (55) この名称に関する批判的なコメントが多い。学者は「民営事業法人」概念の採用に積極的である。左前掲書では、第2章第2節に「公営あるいは民営“事業法人”」との題目を付けている。また成思危主編『中国事業単位改革：模式選択と分類指導』、第3-5頁、趙、前掲書（75頁）には、同様な議論がある。民政部も「民営事業単位」（民営事業法人？）に積極的であるという。趙立波、前掲書、299頁。
- (56) 張雅林、前掲書（77頁）では「民営非企業単位」を民法通則に存在しない「新しい法人」と呼んでいる。また、趙立波「我国事業単位公共性分析」（『国家行政学院学報』（中国北京、国家行政学院発行）、2009年第5号所収、57頁）では「企業法人」、「社会团体法人」、「民営非企業単位法人」、「基金会法人」の概念を使っている。まさに新しい「法人」としている。後述する統計では社会团体、基金会、民営非事業単位を別々に列挙していることから、実態としては別扱いの法人と言ってよい。
- (57) http://news.xinhuanet.com/politics/2010-02/03/content_12925750.htm, 2010年3月12日にアクセス。
- (58) この統計は、まさに「社会团体法人」、「民営非企業単位法人」、「基金会法人」を並列概念としている。前掲注（56）参照。また、中国における各種社会団体の全容は、民政部の民間組織管理局が開設した、中国社会組織 HP, <http://www.chinanpo.gov.cn> を参照。
- (59) 軍隊の場合では「総後勤部」があり、国務院の場合では機関管理局などが、事業単位では通称『後勤部門』が存在する。この領域の研究について、かつて紹介したことがある。毛桂榮「政府の、政府による、政府のための行政研究」（明治学院大学『法学研究』68号、1999年）を参照。ちなみに中国行政管理学会は、国務院に福利厚生などを提供する機関管理局のビルに事務所を設けている。
- (60) 成思危主編、前掲書、第20頁。
- (61) 左然、前掲書、4頁。
- (62) 趙立波、前掲書、214頁。
- (63) 趙立波、前掲書、220頁。
- (64) 趙立波、前掲書、223-226頁。
- (65) 事業単位の従業員が行政機関の公務員と一体的に管理されてきたが、分離され、

- 公務員法に準じて管理されるようになった。しかし、契約制を導入したからと言ってほとんどの従業員が労働法を適用しないので、事業単位の雇用関係は公法的なものであるという議論が多い。趙立波，前掲書，第7章を参照。
- (66) 事業単位法人に限らない現象であるが、業績給などパフォーマンス・評価を重視するような改革は、新公共管理論（NPM）が流布したと深く関連すると思われる。毛桂榮「行政管理理論：美国，日本，中国」，明治学院大学『法学研究』89号，2010年8月を参照。
- (67) 左然，前掲書，132-136，152頁。葛延風「社会事業体制和事業単位改革的成績和問題」(中国語)，中国経済時報，2003年8月5日。
- (68) 世界銀行の報告書『中国：深化事業単位改革，改善公共服务提供』（後掲注83），22頁，左然，前掲書，132頁。
- (69) 張雅林，前掲書，65頁。事業単位の収入増（営利活動）と従業員の給与増との相関関係に関する実証研究は，例えば Yu Xie and Xiaogang Wu, “Danwei Profitability and Earnings Inequality in Urban China”, *The China Quarterly*, Vol.195, September 2008, pp. 558-581, Christine Wong, “Rebuilding Government for the 21st Century: Can China Incrementally Reform the Public Sector?” *The China Quarterly*, 2009, Vol.200, pp. 929-952.
- (70) 公共サービスの「商業化」(commercialization of public sector)と指摘されている。Christine Wong, “Rebuilding Government for the 21st Century: Can China Incrementally Reform the Public Sector?”, *op. cit.*
- (71) 左然，前掲書，5頁。農村の公共サービスにかかわる実態分析が多くない。事業単位を含め農村における公共セクターの改革に関しては，Scott Waldron, Colin Brown and John Longworth, “State Sector Reform and Agriculture in China”, *The China Quarterly*, 2006, Vol. 186, pp. 277-294, Achim Fock and Christine Wong, “China: Public Services for Building Socialist Countryside”, World Bank, 2007, Report No. 40221-CN.
- (72) 左然，前掲書，152頁。
- (73) この部分の記述は，鄒東濤編集『中国改革開放30年』（発展和改革藍皮書），中国社会科学出版会，2008年，第24章（執筆者は楊東平）を参照。楊氏は教育改革における教育の産業化，過剰な市場化という「改革の失敗」を総括した。日本語の資料としては，(財)自治体国際化協会『中国の義務教育』（CLAIR REPORT 325, 2008年5月），諏訪哲郎ほか編『沸騰する中国の教育改革』東方書店，2008年，また石橋一紀「中国の国家新戦略と高等教育改革」，『法政理論』（新潟大学）第39巻第4号所収，中国科学技術月報（独立行政法人科学技術振興機構中国総合研究センター発行），2010年1月号（第39号）（中国高等教育改革の特集号）も参照。

- (74) これを「名校弁民校」と呼ばれている。すなわち有名公立校が民営の学校を設置することである。教育の産業化の結果であるが、国有資源を使用した場合、民営非企業単位にならないが、「公弁民営」あるいは「公弁公営」として高い授業料などを徴収し、営利的活動を行っている。実態については、陳華香、森川泉「中国高等教育システムの改革開放における民弁大学の制度的整備に関する研究」『広島修大論集』45巻2号、2005年を参照。
- (75) 左然前掲書、59頁。また趙立波、307-308頁、張雅林前掲書、62-63頁を参照。
- (76) 1993年に当時の衛生部の副部長が市場化に反対する意見であったことが伝えられた。市場化の流れの中で2000年に一年間、数百の公立医院が売却にされ、市場化が大きな流れになった。医療衛生事業の改革史については、前掲、鄒東濤編集『中国改革開放30年』、第23章（執筆者は王虎峰）を参照。日本語の資料としては、例えば三浦有史「中国医療格差と医療制度改革」、環太平洋ビジネス情報、日本総研、2009年Vol.9, No.3などを参照。
- (77) 前掲、鄒東濤編集『中国改革開放30年』第23章第1節を参照。
- (78) 成思危主編、前掲書第六章「現代事業制度構想」（黄恒学執筆）。ただしこの章では、「現代事業制度」を、準公共財を提供する非営利組織として構想している。準公共財に限定することは、編者の議論と若干異なる。また当該研究では、非営利機構に関する基本法とも言うべき「非営利機構法」制定を提案している（247頁）。この提案は、「社会組織法」制定の提案（陸学芸、前掲書、380頁）と通ずる部分がある。
- (79) このプロジェクトの研究については、中国経済時報、2003年8月5日に掲載された葛延風「社会事業体制和事業單位改革的成績和問題」を参照、また左、前掲書、139頁、世界銀行の報告書『中国：深化事業單位改革，改善公共服務提供』（中国語）、24頁も参照。
- (80) 科学技術部の研究については、世界銀行の報告書『中国：深化事業單位改革，改善公共服務提供』、24-25頁を参照。
- (81) 国家發展和改革委員會經濟体制綜合改革司の司長范恒山による「關於事業單位改革的思考」、中国経済時報、2004年4月12日に掲載、また、世界銀行の報告書『中国：深化事業單位改革，改善公共服務提供』、25頁を参照。
- (82) 世界銀行の報告書『中国：深化事業單位改革，改善公共服務提供』は、http://www.worldbank.org.cn/Chinese/content/psu_ch1.pdf、また英語版は、http://www.worldbank.org.cn/English/content/psu_en1.pdfで見ることができる。2010年4月7日にアクセス。
- (83) *China : Deepening Public Service Unit Reform To Improve Service Delivery*, p. 22.
- (84) 前掲『中国：深化事業單位改革，改善公共服務提供』、42頁、45頁、英語版、

- p. 36, p. 39。中国において、格差の問題が深刻化するにつれて、ナショナルミニマムとも言える「基本公共服務的均等化」が議論されるようになった。後掲注(126)を参照。
- (85) 前掲『中国：深化事業単位改革，改善公共服務提供』48頁，同英文版p. 42。
- (86) この分類改革については、左前掲書，78頁，142頁，また楊道田「我国事業単位現状，改革目標与途徑探析」『雲南行政学院学報』（中国，雲南省）2005年第2期を参照。
- (87) 左，前掲書，79頁以下。
- (88) 趙立波，前掲書，193頁。
- (89) 趙立波，前掲書，189-192頁。
- (90) 中国国家公務員法の第2条では、三つの基準を挙げて、公務員を定義している。即ち、公職であること、国家の編制（組織定員規定）によること、そして人件費などが財政支出によることという三つの基準で、それに即してみれば、公権力を使用する事業単位の従業員は実質上、公務員である。しかし現在の公務員法では、それらを除外している。前掲毛桂榮，白智立「中国における公務員制度の構築—公務員法をめぐる—」を参照。
- (91) このような発想は、例えば、左，前掲書『中国現代事業制度建構綱要』，8頁，78頁，96頁，149-151頁。
- (92) 中国では博物館，記念館などの文化施設は、まず2004年頃未成年に対して無料で公開するようになったのが、事業単位の分類改革と関連すると思われる。2008年頃より、全国で一部制限つきであるが、一般に対して無料開放するよう広がった。
- (93) 中国の新聞，マスメディアの市場化については、唐亮『変貌する中国政治』（東京大学出版会，2001年）第3章，林曉光『現代中国のマスメディア・IT革命』明石書店，2006年などを参照。
- (94) 張雅林，前掲書，第5章（104頁以下）では、行政執行類，社会公益類，そして生産経営類の3分類を試み，また社会公益類については，多様な公益サービスを踏まえながら，純公益類（純公共財），準公益類（準公共財）（110頁以下）を再分類している。
- (95) 準市場については、兎山正史「準市場の概念」，日本行政学会編『年報行政研究39』，2004年所収を参照。
- (96) 張雅林，前掲書（173頁）では，根拠を明示していないが，2100万人になると予想している。
- (97) この「一地域一組織」の条文規定は，統制を基本にした社会団体の登録規定を真似してできた条文で，実際はそのように執行されていないとされる。

- (98) 趙立波, 前掲書, 131 頁。日本語の「第3セクター」は特殊な含意をもつ概念で, 今村都南雄『行政学の基礎理論』三嶺書房, 1997 年, 第 18 章「第3セクター観の変容」を参照。
- (99) 以下の議論は, 趙立波, 前掲書, 133-145 頁を参照して整理した。
- (100) 左, 前掲書では公法人説(8 頁など)を支持し, また行政法律関係(特別権力関係)を検討している(96 頁など)。しかし, 現実問題としては, 公立学校と学生との間の訴訟などについて, 公法上の問題として処理できないことも分析している。左, 前掲書, 309 頁以下を参照。中国では, 行政法律関係(特別権力関係)論を支持する議論が多いようである。例えば, 趙立波, 前掲書, 144 頁, 149 頁などを参照。
- (101) 官吏法(公務員法)を手がかりに検討した, 室井力『特別権力関係論』(勁草書房, 1968)が古典であるが, 最近の動向は, 松本和彦「特別権力関係と人権」(『憲法の争点』, 大石, 石川編集, 2008 年, 有斐閣, 所収)などを参照。日本では, 特別権力関係論はほとんど支持されなくなった。
- (102) 中国では黄恒学が「現代事業制度説」の代表とされている。著書としては黄恒学『中国事業管理体制改革研究』, 清華大学出版社, 1998 年があるが, 未見である。成思危編集, 前掲書には, 黄恒学による第六章「現代事業制度構想」があり, その研究内容を知ることができる。前掲注(78)も参照。
- (103) 黄恒学の議論(前掲注(78)を参照)では, 現代事業制度のサービスを「準公共財」に限定するが, そのように限定しない「現代事業制度説」が多い。趙立波, 前掲書, 140 頁。
- (104) 趙立波, 前掲書, 140 頁。
- (105) 張雅林, 前掲書(7 頁, 87 頁以下, 129 頁以下)では, 「単位」の概念を引きずって「事業単企业法人」概念を提起しているが, 「事業法人」説と言える。
- (106) 趙立波, 前掲書(132 頁, 146-157 頁)では「公立事業法人」の概念を提示している。また張雅林, 前掲書(89 頁)では公立事業単位, 私立事業単位, そして公私营事業単位の分類を示している。
- (107) 左然, 前掲書, 241-244 頁で, 提出書類などを含め登記の相似性を検討し, また別管轄になった理由を検討している。割拠制は問題の一つであるが, 「工青婦」などが事業単位編制で設置されており, 非営利民間法人と同様にできない政治判断もある。
- (108) 張雅林, 前掲書, 78-79 頁。
- (109) これについては, 例えば朱仁显, 前掲書では公共事業における「非営利」(例えば 16 頁)を当然のように説明しながら, 「創収」そして利益配分を推奨する社会化, 市場化を積極的に評価しており, 事態の複雑性を伺わせる。
- (110) 趙立波, 前掲書, 第 8 章「民営事業管理体制改革」では, 民営事業法人の「社
- (2011)

会所有」を議論している。299-303 頁を参照。しかし、趙は、社会所有は国家所有、集団所有、私的（個人）所有とは性格が異なり、法的な概念ではなく、抽象的な概念で、結果として「所有者の欠缺」（原文：所有者缺位）となると解説（303 頁）をしている。これは（公的）法人の概念を踏まえていないからである。「法人所有」については文脈が異なるが、奥村宏『（最新版）法人資本主義の構造』、岩波現代文庫、岩波書店、2005 を参照。

- (111) 中国では（民営の）企業家の経営行為について、「原罪説」が一時期議論され、それは「資本原始蓄積」における「不法」、「不道徳」、権力との「共謀」を批判したものであるが、一面ではその社会的責任、社会への貢献を呼び掛けるものと理解できる。ちなみに联想（レノボ）の創業者は公の場で、「原罪説」に関連して密輸を含む「不法」、「不道徳」な経済行為があったことを認めている。
- (112) 趙立波、前掲書（309 頁）では、教育法の改正で教育において営利と非営利を設定することを提起している。また張雅林、前掲書では、利益の配分が行われるなら、企業になる（59 頁）と指摘し、民営教育事業での「回報」が利益配分であり、教育法に違反し、公益事業として望ましくない（62-65 頁）と指摘している。
- (113) 前掲、趙立波「我国事業単位公共性分析」、李水金、侯静「中国非営利組織問責中存在的問題」、『国家行政学院学報』（北京、国家行政学院）2009 年第 6 号などを参照。
- (114) 前掲『現在中国法講義』第 6 章「会社法」（張紅執筆）を参照。また法人ガバナンス構築の歴史については、とりあえず金河禄「中国企業制度の発展と企業統治構造の沿革」、九州国際大学法学論集、2008 年第 15 巻第 2 号所収、を参照。
- (115) 中国の企業ガバナンス構築の問題は、「老 3 会」（古い三つの会）と「新 3 会」（新しい三つの会）との関係で議論されることが多い。「老 3 会」は党委員会、労働組合（工会）、職員代表大会で、「新 3 会」は株主総会（股東会）、取締役会（董事会）、監事会のことである。
- (116) 中国社会科学院に関する研究としては、例えば、Margaret Sleeboom-Faulkner, "Regulating Intellectual Life in China: the Case of the Chinese Academy of Social Sciences", *The China Quarterly*, Vol. 189, 2007, pp. 83-99.
- (117) 左然、前掲書、143 頁。外国の非営利組織に関する研究では多様なガバナンス構造が紹介されている。左然、前掲書第 3 章、また成思危、前掲編著第 4 章「国外非営利機構の組織と管理」、前掲、席恒『公与私：公共事業運行機制研究』第 7 章、399 頁以下を参照。
- (118) 左然、前掲書（331-340 頁）では、事業法人組織規程の例（福建省の意見徴収案）を提示している。その例では資産、理事会、責任者、法人代表、給与、社会保障などが規定されている。ちなみに中国の行政組織は、國務院組織を含め概略的な

規定をもつが、内部組織の設置規定、文書管理規定などは一般的でない。行政組織法が未確立と指摘した故である。

- (119) 左然，前掲書，187頁以下を参照。
- (120) これは，社会团体，民营非企業単位，私營企業などの「党建工作」とする研究である。もちろん，「党」を言う場合，それは中国共産党のことである。
- (121) 左然，前掲書，145-147頁。
- (122) 日本の独立行政法人に関しては，毛桂榮「日本独立行政法人述評」（中国語），『公共管理評論』第7巻所収，2010年1月，上海人民出版社を参照。
- (123) 関志雄『チャイナ・アズ・ナンバーワン』勁草書房，2009年などを参照。
- (124) 園田茂人『不平等国家 中国』中公新書，2008年，前掲，陸学芸編著『当代中国社会結構』などを参照。
- (125) 張雅林，前掲書（96頁）ではこの点を指摘している。最近，公共サービスの均等化，最低限度の公共サービスの提供（基本公共服務均等化）が積極的に議論されている。また，広東省が「基本公共服務均等化計画綱要」を制定したことがその政策化を示す重要な一歩である。とりあえず項継権「我国基本公共服務均等化的戰略選択」，『社会主義研究』（中国，華中師範大学）2009年第1期所収，彭健「基本公共服務均等化視角下的財政体制優化」，『財經問題研究』（中国，東北財経大学）2010年，第2期所収などを参照。
- (126) 前掲，毛桂榮「『政府の，政府による，政府のため』の行政研究」では中国行政管理学研究にはサービス論がないことを指摘した。「服務型政府」論が展開されたことが大きな進歩であるが，これはサービス国家論であるかどうか，別に検討が必要である。
- (127) 桑玉成「和諧社会の構築と政府機能の第二次轉換」，2010年5月22日，日本大学，日本行政学会分科会Dでの報告（報告原文は中国語で，日本語（毛桂榮訳）で配布）を参照。
- (128) 事業単位の財源確保は，地方への財政移転の問題とも関連する。項継権，彭健，前掲論文のほか，Christine Wong，“Rebuilding Government for the 21st Century: Can China Incrementally Reform the Public Sector?” *op. cit.* を参照。
- (129) Rowat, Donald, “Comparison and Trends”, in Donald Rowat, ed., *Public Administration in Developed Democracies: A Comparative Study*, chapter 25, Marcel Dekker, 1988; Vito Tanzi and Ludger Schuknecht, *Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective*, Cambridge University Press, 2000, 中国におけるその議論は例えば，唐鈞ほか「中国政府規模：比較研究与優化戰略」，『国家行政学院学报』（北京，国家行政学院），2010年第1号所収などを参照。
- (130) 中国の福祉社会構築において，より根本的な問題は急激な高齢化であり，なお

且つ中国社会が豊かになる前に高齢化を迎えることにある（「未富先老」）。Barry Naughton, *The Chinese Economy: Transitions and Growth*, op. cit., p.176. アジアにおける中国社会保障の比較研究を含め、広井良典、駒村康平『アジアの社会保障』東京大学出版会、2003年、また広井良典、沈潔『中国の社会保障改革と日本』ミネルヴァ書房、2007年を参照。

- (131) 事業単位の社会保障制度の再構築は、2010年に幾つかの地方で実験的な改革が進められているが、大きな進展がないと新聞報道されている。この問題は、事業単位の単位としての社会保障機能の「社会化」問題であると同時に、事業単位（法人）によって提供される中国の社会保障システムの再構築にかかわる問題であるだけに、難しい課題であろう。
- (132) 毛桂榮「日本公共法人組織及其改革」（中国語、2010年8月24日、中国、山西大学政治と公共管理学院主催の「東アジア地方政府改革国際学術研討会」に提出）がその試みの一つである。

付記：本稿の作成にあたり、山西大学の杜創国教授から資料収集のご協力をいただき、また明治学院大学法律科学研究所のスタッフらから校正のお手伝いをいただきました。合わせて感謝の意を表します(2010年9月)。

(毛 桂榮 MAO, Guirong)