

論文の和文要旨

論文題目

現代中国における公共サービスの民間委託  
～「包」(請負)の機能に着目して～

氏名

むらかみ こうおん  
村上 昂音

21世紀を迎えて以降、中国では公共サービスの担い手の多様化が進められてきた。従来は政府が担ってきた事業に競争原理が導入され、外部民間団体への事業の委託が開始されたのである。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実施されている。その主な目的は行政コストの削減にある。ところが、中国の民間委託事業の目的は、社会の安定を図るものである。本稿では、中国における公共サービスの民間委託(本論では「購買サービス」と記す)の本質を探り、その仕組みと特徴を明らかにすることを目的とする。

中国において本格的な購買サービスが開始されて5年ほど(2013年より)であるため、学術研究は未だ少ない。中国国内における既存の研究は、資本主義国での事例を冒頭に述べ、今後の中国に対する示唆となりうる点を提示した上で、中国の購買サービスの問題点を指摘し、著者の見解を示す形式がほとんどである。中国の購買サービスは各地方政府主導で実施しているものであるため、全体像を把握し、それぞれの地域の特徴を理解するためには事例調査が不可欠だと筆者は考える。

先行研究に対し、筆者がもう一つ指摘したい点は、一般的な民間委託の理論に基づき中国を位置づけることの是非である。先行研究が取り上げている「NPM理論」も「第三の道」も福祉国家の危機から立ち直るための措置であるためだ。その「福祉国家」という概念は欧米の資本主義国で生まれ、近代化を成し遂げた社会を議論の前提としている。ところが、中国では1978年に経済改革が展開され、1993年に計画経済から市場経済への体制移行という改革の目標を明確に掲げた。この体制移行は中国の社会に大きな影響を及ぼし、社会保障制度、財政制度、雇用制度などの制度の転換をもたらした。こうした流れにより、中国の購買サービスは大きな経済システムの変動の中で行われることになったと筆者は考える。したがって、中国の購買サービスの開始と拡大の要因、さらに購買サービスの特徴を探求するにあたり、新たな議論を組み立てる必要性があると考えられる。

本稿では、中国伝統の商慣習である「包(パオ)」(請負)というインフォーマルな経済秩序の視点で購買サービスを論じる。中国の「包」は、一般的な「請負」とは若干意味合いが異なる。「包」とは、「指定した内容の完成を担保する限り相手の裁量に任せる」という意味である。前近代はもとより近現代に至っても、「包」は中国の経済社会システム全体を覆うように存在し、様々な活動を不文律で規定しているのである。その背景には社会主義

でありながら、漸進的に市場経済化を目指す、中国の移行経済がある。中国の購買サービスに関しては、表面的には政府による統制が強いように見える。しかし実際には受託側である社会組織が必ずしも政府の出先機関、すなわち一方的な下請けという位置づけではなく、自立性を保っている。それは、「包」の秩序が働いているためである（現場の裁量権が大きいことを指す）。「包」は厳密な契約に基づいた運用はされず、曖昧で自由度の高さが特徴である。購買サービスの開始から10年以上経過しているが、未だ関連する法律の整備がなされていない。単に整備が遅れていると考えることもできるが、細則が存在しない「包」の慣習が政府の決定に影響している可能性もある。政府による購買サービスが小規模で開始された当時から各地に広がった現在までの、模索と試行の結果を反映した施策が「包」の機能を活かす方向と一致していたと考えることもできる。

本稿では「包」の秩序に立脚し論じる。序章では筆者の問題関心を提示した上で、先行研究を検討し、本論の枠組みを示す。続いて第一章では中国の購買サービスの全体像を把握するため、購買サービスの定義とサービスに係る政府による公布の意図を把握する。草の根組織には請負の資格がなく、委託先である三種類の社会組織にのみ請負の資格を付与する理由は何か。その三種類の社会組織の特質を述べ、各地方政府の取り組みを概観する。第二章は本論の枠組みを示す章である。中国において、「包」とその機能は、明清時代から民国期を経て、連綿と受け継がれてきた。しかし「包」は、集権的社会主义計画経済期においては、強い政治的圧力の下で、表に姿を見せなくなった。それは、かつての社会主义計画経済及び公有制の下で、生産部門の企業では国営体制のみならず、公共のサービスに対してもすべて国営の烙印が押されたからである。改革開放後、かつての都市労働者と農村農民といった職種から自営業、サラリーマン、農民工（出稼ぎ労働者）など多様な職種へ急速に分化が進められた。その結果、多様なライフスタイルに伴い社会の公共のサービスに対するニーズの増加が顕著となった。かつての「単位社会」（職場による揺りかごから墓場までの保障体制）を中心とする既存公共サービスの担い手の限界が露呈し、行政によるサービスはニーズに追いつかず、民間の参与が求められたのである。筆者は中国の購買サービスの仕組みや特徴を明らかにするためには、「包」を「外在的」な角度と「内在的」な角度から捉えることが必要だと考える。ここでいう「外在的」な角度とは、市場経済の発展度である。中国の「包」は計画経済期の強力な政治体制の下で姿が見えにくくなり、改革開放期において復活し、可視化した。つまり、「包」の活力については計画経済期と社会主义市場経済期という異なる市場経済の発展度によって、その見え方が違ってくる。各地域の購買サービスの特徴を見出すためには、各地域の「包」の特徴を比較検討する必要があると考える。本論で選出した三つの地域、すなわち上海市、深セン市と安徽省は「包」の「外在的」及び「内在的」な要素の把握に適した条件を次のように満たしている。上海市と深セン市は沿岸部の大都市であり、全国の中でも経済的に豊かな地域である。また、上海市は計画経済と市場経済の両方を経験した都市であるのに対し、深セン市は改革開放の実験都市として、計画経済期の経験が浅く市場経済に近い都市である。さらに、購買サ

サービスの事業において先駆的な上海市と深セン市の取り組みは、他の地域と比較し購買サービスの蓄積があり、中国の最近の動向を概観する上で意義があると考えられる。一方、安徽省は中国の内陸に位置し、労働コストが低く、他地域への出稼ぎ労働者が多い。また、農家生産請負の「包」の発祥は安徽省の鳳陽という小さな農村から始まったことから、経済が発展している豊かな沿岸地域とは異なる。安徽省は購買サービスに関しては沿岸地域を除く中国全土の各地域における代表例として扱える、というのが選出の理由であった。

事例調査から明らかになったことは、それぞれの地域の購買サービスの違いとして、以下のことを挙げられる。安徽省においては、都市として発展の途中であることもあり、国民の最低限の生活の質の保障（特に貧困高齢者や障害者に対して）が重点的に行われている。安徽省には計画経済の方式が色濃く残っており、社会組織が必要と考える購買サービスの実行ではなく、ただ政府の指示指令に従いサービスを実行するだけ、という傾向が窺える。インタビューにおいて、社会組織が高齢者の疾病予防、免疫向上のためのサービスを必要と考えているにもかかわらず、政府は早期の結果を求め、成果が保証できないプロジェクトよりも、高齢者向けの体操やダンス、ストレッチ教室等の実行を要求する。これは単に政府が視察時に、教室で楽しそうに参加している高齢者の姿を写真に収め、それを成果として容易にアピールすることができるからである。このような政府と社会組織の考え方のギャップも見られた（第5章）。一方、上海市の場合、政府にむやみに迎合するのではなく、受託側の社会組織自らの理念を基に、購買サービスをより良いものを目指すことを目指している。そのような社会組織に対しては、政府からもそれなりの「報労」を与えている。それは参政の道である。民間委託事業で成果をあげた社会組織には政府からの表彰や、マスコミでの取り上げ、政治協議会への参加の道も開かれている（第3章）。深セン市には、夢を追い、生計を立てる手段を求め深センに移住した住民が多数を占める。既存の職には合わないと考えた移住者は起業を志した。こうした起業家たちが、親戚や近所の知人といった身近な成功者を手本とし、あるいは海外の成功事例や失敗事例から自分なりの事業モデルを生み出していった（第4章）。さらに、今まで「包」に対する既存の研究は、外部要素にフォーカスするものであった。外部要素である市場化の度合いや共産党の指令経済の影響で購買サービスの内容（「包」の形）は変わってくる。しかし、購買サービスの内容（「包」の形）は外部要素に影響される受動的なもののみが変化するわけではないと筆者は考える。現在まで「包」の活動は地縁、血縁の共同体により行われている。各地域にはそれぞれ特徴を有する。その「包」の主体的で能動的な（内部）要素も看過できない。そのため、筆者は、それぞれの地域の「包」の活力の源泉とはなにかを検討した。結論として、安徽省の購買サービスの受託側の社会組織や企業における職員の多くは地元出身者であり、地元出身者の結束力で地元を振興していることがいえる。これが安徽省の政府に対する「包」に内在する活力の源である（第5章）。上海市は数十年ほど居住している旧来の上海人が集まる静安区などでは、社区（共同体、コミュニティ）により、様々な地域資源を調整していく。また十数年前に上海に移住してきた「新上海人」の社会奉仕・自己価値

値の確認も「包」の源泉となっている。それらの人々は「新上海人」として、自分の専門知識やノウハウ、社会奉仕などを通じ、社会に求められたいとの意思を持っている。そして上海という土地で自身の価値を創出することが活動の活力の源泉となっている(第3章)。一方、深セン市は中国のなかでも歴史的に計画経済の期間がなく、市場経済から出発した地域であった。そこで生活するのは、他都市から「下海」(起業)した人々である。このような起業家は自らの信念や理念に基づき、購買サービスの事業を受託している。政府への依存度が低く、自らの理念に基づく事業は仮に政府から補助金を受けなくとも、自己資金で実施している(第4章)。

以上の考察から、「包」は契約の不完全性を補う1つの手段であり、不確実性に対処するための制度の工夫と捉えることができる。中国の購買サービスは、事前の予測なしで、なし崩し的に業務を進める。すなわち、細かい条件や制約を課さずに、ある種の信頼関係に基づいて契約の遂行を期待する契約である。近代化によるリスク管理の仕組みの整備が進行する中で、経済活動の不確実性が減少し、先進国では不完全性の補完と不確実性への対処を要する「請負」が限定されていく。一方、中国では「包」(請負)はなおさまざまな領域に存在し、活動を規定している。そこには「包」の余地を残すという中国独特の特徴が表れている、という結論に至った。

本稿の意義は、以下の二点である。第一に、中国の各地域における購買サービスを量的・質的に比較した研究は、中国国内でも数少ない。日本国内の研究において、中国のこのような規模と地域の調査は初めての試みとなる。第二に、先行研究で明らかでなかった購買サービスの業務の特徴については、伝統的な商慣習の「包」から分析することにより、資本主義国の民間委託との根本的な違いが浮き彫りとなった。さらに中国の「包」が持つ独自性が、歴史的に形成された文化的信念を根源に持ち、前近代から社会主義時代を経て、どのように温存、強化されたかを解明したこと、以上が本稿の成果と言える。