

中国法人制度中の「事業単位」に関する考察

一、はじめに

二、「事業単位」の内容

1、概観

2、改革以前の状況

3、改革のプロセス

三、現在の課題

1、問題点の整理

朱

曄

2、非営利団体に関する新たな動向

四、問題解決への模索

1、日本における制度の改正

2、中国制度整備の提案

五、むすびに代えて

一、はじめに

一九四九年一〇月、公有制を軸とする社会主義国家の中国が誕生した。その後、様々な試行錯誤を経て、所有制の多様化を認めながら経済発展の道を歩んできた。この間、一九八七年の中国共産党第一三回全国代表大会において社会主義初級段階論が唱えられ、一九九二年の中国共産党第一四回全国代表大会では、社会主義的市場経済の体制が確定されるようになった。こうした激しい社会変化に伴い、企業法制度の領域においても経済の活性化を図ることを念頭に置きつつ対応してきた。¹⁾ とりわけ、一九九三年に成立した会社法は画期的な法律であると高く評価されている。²⁾ さらに、その後企業法制に密接に関わる証券法、会社法の改正、独占禁止法などの法整備は着々と進んでおり、百花繚

乱の様相を示していると言えよう。これらの立法、法改正活動には、WTO加盟への配慮のような外圧に対応したのもあれば、従来の国有企業を活性化させるという狙いを含んでいるものも存在している。概していえば、企業法制度の現状を見ると、具体的な法適用の問題を別にして、少なくとも法的規定に関しては、市場経済の理念あるいは原則を反映させた条文は多く存在しており、企業法制は従来の社会主義法制から脱皮しつつあると理解することができらう。

他方、「企業単位」とは全く異なる理念を根拠とし、社会サービスの提供を主な目的とする中国の「事業単位」は、未だに膨大な数に上る。中国全土において、「事業単位」は一三〇万カ所があり、その従業員が三〇〇〇万近く存在しており、その諸経費が国家財政支出の三〇パーセント以上を占めていると言われている。³⁾ また、注目すべきは、「事業単位」をめぐって謎に包まれた部分が依然として少なからず存在している点である。「事業単位」は、その言葉からすれば、公益の事業に従事する機構と理解されがちであるが、社会の状況が変動しつつある中国において、この言葉は様々な意義を内包しているため、正確に定義するのが至難の業であると言っても過言ではない。つまり、社会主義国家の中国が誕生するとともに、計画、統制は重要な役割を果たすことになり、「事業単位」は、「編制」という計画経済の特徴を反映した制度に基づき生まれ、様々な領域において機能し始めた。しかし、文化大革命後、中国の改革开放政策への転換に伴い、「事業単位」の改革の試行錯誤が繰り返されるようになった。とりわけ、民法通則の規定により「事業単位」を法人化することが可能となり、その意味で新天地を切り拓くことができたと言えよう。注意すべきは、改革の趣旨や方策などが明確にされないまま、「事業単位」に法人格を付与する時代に突入したが故に、性質が極めて不透明な法人が誕生し、その分類または識別の困難さを際立たせている点である。⁴⁾ さらに、法人化された「事業

単位」は、行政管理をも含めた多様な領域にわたって散在し、重要な役割を果たしているため、決して軽視してはならない存在であると思われる。

そこで、本稿は次のような二段階の解析を行いたいと考えている。まず、二で多元的な性質を孕んでいる「事業単位」法人の内容を明らかにする作業を試みたい。その際、時期を軸にして、それぞれの関連する法規定の作用を紹介しながら「事業単位」の謎の解明に迫りたいと思う。次に、三で中国の「事業単位」が直面している問題を整理した上で、四でその解決の方向性を模索したい。考察にあたっては、中国では不分明な非営利団体の認定基準を明確化し、さらに「事業単位」改革の方向性を模索するために、近時日本で施行された「一般社団法人及び一般財団法人に関する法律」を巡る諸議論を簡明に整理し、この作業を通じて析出した日本法の示唆をも活用したい。

二、「事業単位」の内容

1、概観

中華人民共和国建国後、国は計画経済体制に基づき、資金を提供し、教育、科学、文化、衛生医療、マスメディア、社会福祉などの領域において、社会サービスを提供する組織を作り、後にこれらの組織が「事業単位」と名付けられるようになった。「事業単位」という概念自体は共産党政権誕生の間もない頃にあらわれたが、これは一つの複合的なものであり、「単位」の低位概念である。また、同じく「単位」の下に置かれ、「事業単位」と対比的な関係にある概念が「企業単位」である。「単位」、「事業単位」、「企業単位」は資本主義国家の法学者からすれば馴染みのない概念な

ので、これらの意味を正確に捉えるには、次の説明が必要であろう。第一に、共産党政権誕生後の中国において、「単位」が内包する意義の解明である。第二に、従来の体制における三者の位置づけ及び関係に関する分析である。

まず、計画経済体制を正式に実施するとともに、省、市などの各級の政府は、各種の「単位」を創設してきた。一般の人々にとって、政府が作った機構、つまり「単位」に勤務することができれば、医療、住宅などの生活保障が与えられ、一生安心して働けることを意味していた。比喩的な言い方をすると、従来の「単位」はノアの方舟に近いような存在であると理解されている。また、「単位」という職場は、本来ならば行政の管轄に属する仕事の一翼を担う場合もある。たとえば、ある単位で働く若者が結婚したいとき、「単位」が作成した未婚証明書を持ち、婚姻を届け出なければならぬ。つまり、「単位」そのものに行政部門の色彩を帯びる側面があると理解できよう。

次に、三者の位置づけに関して、「企業単位」、「事業単位」は「単位」に隷属し、もちろん共に国家の管理に置かれている。注意すべきは、中央政府を頂点とするピラミッドのような計画経済体制のもとにおいて、国家がすべての「単位」の人格を吸収したため、当時の法令では企業でさえ法人と称されていなかったと指摘されている。⁽⁶⁾ このような管理体制下においては、企業と事業との相違はそれらの果たす役割のみにあると言えなくもない。つまり、現在のオーソドックスな説明によれば、営利が目的とされているか否かは最大の差異であるが、⁽⁷⁾ 国家のために資金を創出、蓄積することになるかどうか、従来の実質的な判断基準となるであろう。

なお、計画経済体制のもとでの政府、「企業単位」、「事業単位」の三者関係について、次のような指摘が存在する。つまり、旧体制では、各種の社会組織を区分する必要性がなく、社会全体において政治、経済、文化およびその他の各種の組織と一体化される。その結果、それぞれの組織の目標及び職責が明確化されていないため、政府と「事業単

位」、「政府と「企業単位」、「事業単位」と「企業単位」が区別されていなかった。政府は「企業単位」と「事業単位」を直接経営し、「企業単位」においては政府機構と「事業単位」が設立されていた。「事業単位」においても、政府機構と付属の「事業単位」が設立され、「事業単位」は大量の「企業単位」の経営を兼担していた。政府は「企業単位」と「事業単位」を自己の生産、事務処理機構と考え、省、市などに相応するレベルの行政等級（たとえば、省級事業単位）を付与していたと言われている。⁽⁸⁾

以上のような内容をまとめると、中国の単位制度を鳥瞰することができるとは思われないかと思われる。すなわち、経済改革が実施されていなかった体制において、「企業単位」にしても、「事業単位」にしても、共に国家の一機構であり、その統制の対象である。両者の目的は異なっているが、各単位は階層社会を構成するパーツであり、内部の作業員については、その序列関係が非常に重要視されている。また、同じレベルの地位であれば組織間の平行異動が可能となる等級制度を根底に置きながら、「企業単位」、「事業単位」及び政府部門の境を乗り越えた人事異動もしばしば生じている。付言すると、この等級重視の社会構造の影響力は非常に強く、未だに払拭できず、現在の中国社会においても至るところで見受けられる。

2、改革以前の状況

文化大革命後、莫大な人口を抱える中国は、鄧小平主導のもとで経済制度の改革に乗り出した。しかし、一九九二年の鄧小平の南巡講話および中国共産党第一四回全国代表大会を経て、経済改革の方針を固めるまでは、その道のりは決して平坦ではなかった。⁽⁹⁾ このような状況の中で、政治情勢の影響を強く受けながら、従来の計画経済体制は漸次崩

壊していった。

政策の転換と共に、体制と密接に連動する「単位」制度の改革も段階的に行われていたが、一連の動きの中、改革当初の最大の目標は生産力の発展と経済の活性化であるため、最初に変革が模索されていたのが「企業単位」、つまり国营企業であった。その際、国营企業の工場長責任制の導入や、国の所有権と企業の経営権との分離、すなわち「企分離」制度の採用などの一連の試行錯誤を経て、株式制度の導入により生産の効率化を図ろうとしていた。ただし、注意すべきは、中国の国营企業の改革にたいし、「中国も市場原理を取り入れ、国营企業の法人化を進めているが、『社会主義的』市場経済の枠を堅持し、民営化と呼ぶことには慎重である」という指摘があることである。また、国营企業の改革が行われると同時に、汚職事件が大量に発生していたため、民衆は、物権法の誕生により国有資産のさらなる私有化を危惧し、その現状への不満により中国物権法の採決が延期させたことは記憶に新しい。⁽¹⁰⁾ 今後、株や不動産などの個人財産を保護している物権法、及び整備された会社法や証券法などの企業法の具体的運用が注目され、国营企業改革としての真価が問われる時期に突入するであろう。

他方、「単位」のもう一本重要な柱である、「事業単位」に関する改革はやや遅れながら行われていた。もともと、経済体制を転換する頃、法規定により分類が若干異なっているにしても、「事業単位」は往々にして政府が創設し、教育、科学研究、文化、衛生医療などのサービスを提供する専門機構を指しており、「事業単位」の登記についても基本的に業界別にされていると理解されている。⁽¹²⁾ これらの「事業単位」は、ピラミッドのような国の膨大な機構に属しているもので、それぞれ対応する「主管部門」が存在しており、「主管部門」の指示を受けながら運営が行われている。こうした構図の中、一九八〇年代の半ばまでは、政府機関と「事業単位」との境界が比較的明晰であり、つまり、行政の

職権を持ちながら公共のサービスを提供しない機構は、「事業単位」として設立されていなかったと言われている⁽¹³⁾。また、「事業単位」は、「編制」制度により有効に管理されており、具体的な措置について、政府の最高機構である国務院はもとより、国務院の管轄に置かれている部、省、市などの政府部門も、「事業単位」に関連する編制管理の規定を制定している。たとえば、現行の規定を見ると、国務院レベルの「関与編制管理的暫行規定」、「上海市政府機関和事業単位機構編制管理暫行規定」、「黒龍江省事業単位機構編制管理規定」、化学工業部の「関与機関和直属事業単位機構編制管理暫行規定」などがあり、県レベルのものをも含めて考えると、枚挙に暇がない。さらに、資金源に関しては、従来、「事業単位」は、省、市などの各級政府部門に属する「主管部門」からの配分された資金により運営されていたため、政府の財政に相当の負担となっていたことは容易に想像できるだろう。

したがって、経済体制の改革方針が打ち出されてから、「企業単位」の改革によりやや立ち後れた形で、機構のコンパクト化及び財政削減を目標として掲げられながら、「事業単位」の領域でも改革が試行されるようになった。

3、改革のプロセス

一九八〇年代からやや本格的に着手し始めた「事業単位」改革は、登記制度、人事制度、賃金のみならず、医療、失業保険、年金といった社会保障など、多岐に渡って行われていた。その際、政府と「事業単位」の分離（政事分離）、「事業単位」と「企業単位」との分離（事企分離）という基本理念に即し、具体的な措置として三つの方向性が示されたと言われている⁽¹⁵⁾。すなわち、①市場原理に従い、公益活動ではなく、営利活動を行っている「事業単位」を企業に転換させるとする市場化（産業化）、②非営利という概念を導入し、公益活動に従事する「事業単位」を非営利法人

に移行させるとする社会化（民間化）、③行政のサービスを提供する「事業単位」を、公法に従い公務法人に変更させるとする行政化（公務法人化）である。

しかし、「事業単位」改革の道も決して平坦ではなかったと言える。その沿革を回顧すれば、一九九三年を境に改革は二つの段階を経過してきており、基本的に共産党の政策転換に深く関わっていたと理解できるのではないかとと思われる。つまり、第一段階の改革は、一九八四年の中国共産党第一二期中央委員会第三回全体会議の「中共中央関与経済体制改革の決定」の登場を契機に行われていた。その決定では計画性のある商品経済体制への移転という方針が定められ、これと連動する形で法律、規定も制定されるようになった。

とりわけ、ソ連民法の影響を受けつつ誕生した小民法とも言える「民法通則」は、重要な役割を果たしている⁽¹⁶⁾。具体的にいえば、一九八六年に採択された「民法通則」は、法人の章において、第三六条により「法人は民事権利能力と民事行為能力を備え、法に依り独立して民事権利を有し民事義務を引きうける組織である」と定義した上で、同章の第二節及び第三節を設け、それぞれ「企業法人」と「機関・事業単位と社会团体法人」について規定している。さらに、「事業単位」法人などの設立に関し、第五〇条は、「独立の経費を有する機関は成立の日から、法人の資格を備える。法人の条件を具備する事業単位・社会团体は、法に依り法人登記の処理の必要のないときは、成立の日から、法人の資格を備える。法に依り法人登記の処理を必要とするときは、許可を経て登記を行い、法人の資格を取得する」と規定している。

法人の関連条文を見ると、次のようなことを言えるのではないかと思われる。第一に、民法通則は政策の変更を直結に反映し、「単位」の法人化の根拠を明確的に示し、法人の形態を目的別に峻別している。第二に、「事業単位」法

人の設立は、登記が場合によっては不必要であるため、企業法人と比べ容易に誕生すると言える。これは後に「事業単位」法人氾濫の引き金となり、その不透明さの増加に拍車をかけている。

時間の推移と共に、その後、一九八〇年代末の天安門事件を経て、ようやく第二段階の改革を迎えることになった。もっとも、一九九三年末の中国共産党第一四期中央委員会第三回全体会議がその起爆剤となった。つまり、同大会では「中共中央関与建立社会主義市場経済体制若干問題的決定」が制定され、計画経済体制から社会主義市場経済体制への邁進が明言された。この方針の下で、政府機関により「事業単位」法人の財政や従業員の給与に関する通達が出されていたが、もっとも重要なのは、最高国家行政機関である國務院が、一九九八年に制定した「事業単位登記管理暫行条例」（以下「一九九八年条例」という）である。その第二条は、「本条例がいう事業単位は、国家が社会公益を目的とし、国家機関またはその他の組織が国有資産を利用して創立した、教育、科学技術、文化、衛生などの活動に従事する社会福祉的な組織を指す。事業単位が創立した営利性の経営組織は、独立の採算を行わなければならない。国

の会社、企業などの経営組織に関する法律、法規に依り登記し、管理される」と規定している。⁽¹⁸⁾

注目に値するのは、一九九八年条例により、社会公益という概念が明確な形で浮上し、営利と非営利という区分方も確立されるようになったことである。また、本条例の誕生を契機に、公益性や非営利性などの言葉も頻繁に登場するようになったと言われている。⁽¹⁹⁾

もっとも、次のような指摘がそもそも存在する。⁽²⁰⁾ すなわち、「営利概念は計画経済体制と無縁であり、単位の区分は単位が営利活動に従事するか否かと全く関連せず、計画経済体制では、工商業の活動の最終的な目的は政府の計画を完成することにあり、決して営利ではない。企業以外の機構に工商活動をさせなかったのは、企業のみ営利活動が許

されているという理由ではなく、許可が得られない工商活動は国家の計画を破壊することになるからである。したがって、その時代では、企業であるかどうかは関係なく、すべての公立機構は非営利法人である」。こうした分析を考えると、一九九〇年代の末、中国の市場経済化は一定のレベルまで完成し、関連する理念も相当に浸透していたように思われる。

その後、一九九八年条例を軸に「事業単位」改革が行われていたが、その実績は決して芳しいものではない。次の三において、現在の抱えている問題について説明したい。

三、現在の課題

1、問題点の整理

二で述べたように、「事業単位」の法人化が頻繁に行われた後、主に次のような諸問題が生じている。

第一に、「事業単位」法人は、社会公益事業に従事すべきであり、営利性とは無縁であるはずだが、現状では一部はこの基本方針を無視し、実質な経営活動に暴走している。その背景には、「事業単位」の改革に伴い、法人の自主的な権力を拡大すると同時に、「事業単位」法人は一部の内部の人間にコントロールされている利益団体となつていことがあげられる。利益を貪欲に追求することにより、新しい法人は本来維持すべき社会サービスを提供する方針から乖離して、アダムスミスが言う経済人となつたのである。⁽²⁾

この動向に関連して言えば、医療機構や教育機構など従来基本的に政府の予算により賄われている「事業単位」は、

改革と同時に異変が生じている。つまり、政府はこれらの機構に対し、若干統制を緩めた代わりに、資金を全面的にサポートすることを廃止した。したがって、従業員の給与の向上を図るべく、従来考えずに済んでいた経営理念を念頭に置く必要性がでてくるようになった。⁽²²⁾

これに起因して浮上してきた社会的に深刻な問題を概略すると、次の通りである。まず、近年、医療費用が大幅に増加しており、とりわけ、農村部に住む人々は、医療保障制度が充実していないため、医療費確保のため貯金を余儀なくされる。これは近時重要視されている内需拡大という国策を阻害する要因となっている。次に、一九九〇年代後半から盛んになった教育産業化のブームにより、人々の負担する教育費が高騰してきただけではなく、様々な問題をも引き起こしている。たとえば、大学の教育に関して言えば、学生数が急激に増えた結果、従来の少数エリートを育てる機構としての大学の色彩が失われてきたように思われる。⁽²³⁾ この変化と連動して、大学卒業生は数倍となるまでに増加し、その就職率の低下が現代中国の社会問題として浮き彫りになった。

第二に、計画経済時代では、それぞれの「事業単位」に対応する主管部門が存在しており、責任を負う主体が明確にされていた。しかし、改革の深化と共に、「事業単位」のコンパクト化および人員削減という方針のもとで、「事業単位」から多くの独立した法人を派生させたが、実際、人員、経費などに関して切っても切れない関係が潜在している。したがって、債務の弁済などの問題が生じた際、責任の主体が判然としないケースが頻繁に生じている。さらに、たとえ親の「事業単位」が責任を負わなければならないと判断されたとしても、その資産が差し押さえの対象にはならず、実効性のないケースが多発している。⁽²⁴⁾

ちなみに、成功例として、一時期世界の注目を集めたレノボー「聯想」会社の母体は、中国科学院という「事業単

位」であり、両者は現在においても出資の面など深く関連している。

第三に、一部の「事業単位」法人と称するものは、実際行政部門の仕事を担当しており、場合により、一つの機構であるのに二つの看板を所有しているという奇妙な現象も生じている。⁽²⁵⁾ 訴訟が生じたときは、行政訴訟の対象となるかどうかが問題となる。また、中国の刑法を照らすと、第三八五条の公権力と関係する収賄罪と第一六三条の会社・企業人員収賄罪とは相違するため、どちらの条文を適用するのかも問題である。⁽²⁶⁾ さらに、法人の仮面をかぶった行政機関もしばしば出現している。たとえば、上海証券取引所は会員制の非営利の事業法人であるという一般的な理解に対し、歴史的経緯から見ると、上海証券取引所は民法の意義の法人でもなく、会員制の社団でもない、政府が設置した政府の管理に置かれている証券取引市場を組織、運営の職権をもつ公権力機構であるとする分析がある。⁽²⁷⁾

以上、「事業単位」の改革に伴い、発生した主な問題を整理してみたが、これらの問題は経済体制の大転換に関連するものであるため、すべて網羅することは不可能に近い。また、「事業単位」法人は社会公益性、非営利性を重視する団体であると理解されるので、次の2ではこれに連携する社会変動を簡単に紹介したい。こうした作業により、一連の変化を一層立体的に観測することができるのではないかと思われる。

2、非営利団体に関する新たな動向

「事業単位」の改革が試行錯誤されている中で、政府のみが公益事業を担うことには限界があると指摘し、民間の非営利機構を発展させるべきだとの主張が増えるようになった。⁽²⁸⁾

関連制度の整備に関して、「事業単位」の改革が本格的に行われ始めた頃には、国务院により次のような条例が制定

されたことに注目する必要がある。

第一に、「民弁非企業単位登記管理暫行条例」(一九九八年制定)である。この条例は、民間の資本による出資を想定しているため、同じ時期に制定された「事業単位登記管理暫行条例」と対象的なものである。つまり、「民弁非企業単位登記管理暫行条例」は、非営利性の社会的サービスの提供に従事する「単位」を規定しているものであり(第二条)、設立を申請すれば法人格を取得することも可能である(第十二条)。注意すべきは、条例は非国有資産による出資と強調しており(第二条)、設立時の主管部門の審査(第三条)及び年度の検査を受けなければならない(第十九条)。以上のことを考えると、「事業単位」と「民弁非企業単位」は、目的や理念は類似しているながらも、両者の最大の差はその財源にあると言えよう。「民弁非企業単位登記管理暫行条例」の誕生を契機に、大学をも含めた教育機関や、病院を中心とする医療機構などのいわゆる私立の非営利組織が徐々に増えるようになった。とはいえ、現段階では「事業単位」が依然として主な役割を果たしていると言っても過言ではない。

第二に、「社会团体登記管理条例」(一九九八年制定)が併存している。この条例は、公民が自主的な意思に基づき共通の願望を実現するために創設される非営利的社会組織に関するものである(第二条)。政府の審査を受けることを前提に、法人格の取得も認められている(第一六条)。「民弁非企業単位」と比較すれば、構成員の意思や願望などが強調されており、〇〇協会、〇〇学会、〇〇联合会などと命名されるものが多いため、いわゆる社団法人の実体に近いのではないかと思われる。

第三に、二〇〇四年に、国務院は一九八八年に施行された「基金会管理弁法」を廃止し、新たに「基金会管理条例」を制定した。新しい条例では、基金会は公益事業に従事する非営利法人であると定められている(第二条)。従来の規

定と比べ大きな変更点として、弁法の第三条により規定されていた最低一〇万元の設立資金の額は大幅に引上げられた。つまり、条例の第八条によれば、公募基金会につき、全国で活動を行う場合は八〇〇万元以上の設立資金が必要であり、特定の地方で活動を行う場合は四〇〇万元以上の設立資金が必要である。これに対し、非公募基金会を設立するには二〇〇万元以上の資金が必要である（第八条）。設立資金の引上げにより、資金潤沢の機構は精選され、存続するようになるう。

以上三者の位置づけを巡り、次の点は注意に値すると思われる。つまり、国家行政機関に属する国家民間組織管理局が運営しているホームページは、⁽²⁹⁾以上三つの形態の組織をまとめて管理しているので、これらの組織を統括した上で、官の色彩が強い「事業単位」と対極的に置かせていることを容易に窺えるだろう。さらに言えば、中国では同じ非営利の公益機構についても、官と民との対立構造が鮮明な形で顕著に現れているように思われる。

以上のような二分化された現状に対し、社会主義国家の所有制度から由来する差別及び不平等な待遇を是正し、名称や法律規定などを統一すべきであるという指摘がある。⁽³⁰⁾他方、民の力に依拠する公益性機構の範囲が拡張しているも、「事業単位」が全面的にそれにとって代わられるべきではないという基本方針を唱え、非営利性及び公益性の特殊性を重視しながら、政府の牽引車の役割を強調する観点も存在している。⁽³¹⁾

翻って、歴史的な観点から鳥瞰すると、中国では古くから民間の相互扶助という伝統が全く存在していなかったわけではない。たとえば、清末に中国の人口が四億人ほどまで増加し、官による行政サービスが希薄になり、「善拳」は色々な事業にまで広がっていた。この背景を敷衍すれば、「中国清代における郷治は、清代を通じて、地方の公事は地方の手で」といわれるかぎりにおいての地方自治であること、その場合、財政が体制から自立しているかどうか

問題にならず、『民間』主導といってもその内実としては、多くは官・紳・民が合同して運営にあたっていたこと、この善会の活動は、明末清初の段階では、地方エリートの個人的な勸善活動として、及ぶ範囲もほぼ一県内に限られていたが、清末段階では運営も組織化され、連合はしばしば省全体に及んでいたこと、総じて、伝統中国の地方自治はヨーロッパの文脈とは違う文脈（権利の次元ではなく道徳の次元）にあり、もっぱら善拳（道徳行為、梁啓超のいわゆる『互助』）としての公益活動を指していた、などを特質としてあげることができる」と述べられている⁽³²⁾。さらに、均分相続制という慣習を持つ中国では、社会保障制度が発達しておらず、兄弟間や親族間の相互扶助の考えが定着されてお⁽³⁴⁾り、その理念が現在の相続制度においても反映されている⁽³⁵⁾。ちなみに、「兄弟は他人の始まり」という考え方は、多くの中国人の家族観・倫理観からして馴染みにくいものであると言えよう。

以上のような思想や歴史的慣習を勘案すると、中国では民間の公益性機構を発展させる文化的な土壌はまだ貧弱であることから、今後官と民の役割分担を考えながら制度化する必要があると思われる。

四、問題解決への模索

1、日本における制度の改正

周知の如く、近時、日本では公益法人に関する法律が改正されてきた。その改正をめぐって行われていた議論は、混乱している中国の非営利法人制度の方向性を探る手掛かりになると思われる。次では、日本での議論を活かしながら、中国の制度改革の際、優先的に明確にすべきだと思われる基本ポイントを整理したい。

第一に、日本で行われていた改革の経緯を整理したい。

二〇〇六年に公益法人制度が全面的に見直された³⁶⁾。つまり、中間法人法が廃止され、さらに民法における法人の章の条文が大幅に削除されると共に、「一般社団法人及び一般財団法人に関する法律」、「公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律」及び「一般社団法人及び一般財団法人に関する法律及び公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」が制定された。新制度のもとでは、剰余金の分配を目的としない一般社団・財団法人は、準則主義により容易に法人格を取得できるようになった。他方、公益社団・公益財団に関して、その認定及び監督は、独立した委員会等の関与の下で内閣総理大臣又は都道府県知事が行う。

もつとも、こうした抜本的な改正の前に、一九九〇年代の後半から非営利法人につき、特定非営利活動促進法——NPO法（一九九八年）、及び中間法人法（二〇〇一年）が成立した。前者により、ボランティアや、市民団体が法人格を取得でき、後者により、同窓会、同好会の法人格の取得が可能となった。しかし、この法整備では多様化する民間非営利部門のニーズに対応しきれず、さらに、「官から民へ」という流れを推し進めて、簡素で効率的な政府を実現するという行政改革の方針を実現する一環として抜本的な公益法人制度改革が行われた³⁷⁾。

第二に、制定された法律の中核を整理してみたい。

まず、一般社団法人に関して、非営利性がキーワードとなっている。つまり、一般的に、会社と対極にあるその他の社団法人との最も重要な区別は、その営利性にあると理解されており、その営利性を「対外的経済活動で利益を得て、得た利益を構成員に配分すること」³⁸⁾であると考えられている。営利性がこのように解される背景には、「会社の活動領域と非営利法人の活動領域とが部分的に重なるようになってきた結果、当該法人の活動の意図や行っている事業

自体に着目することにより営利法人と非営利法人とを区別することが次第にむずかしく⁽³⁹⁾なったという事情があると分析されている。

また、営利目的の禁止⁽⁴⁰⁾の具体策として、剰余金を構成員で分配することも禁止されている。剰余財産の分配可能性につき、公益社団法人は否定されているが、一般社団法人に関しては折衷的な手法が採用されており、事実上、社員総会の決議により剰余金の分配が可能であると言われている⁽⁴¹⁾。確かに、非営利法人の資金に寄付や補助金などの無償の出捐金が含まれていることを考えると、剰余金分配の制限に対する必要性は顕著であるが、公益法人の取り扱いを巡っては、「私人が一定期間自己財産を公益目的に提供し、その後は返還を受けるということがあっても公益目的でない非営利目的には反しない」と指摘されている点には問題が生じる⁽⁴²⁾。

なお、剰余財産の分配制限につき、収益事業を全く行わない共益的な団体をも含めた一般社団法人は、その目的、事業に対する制約がないため、法律で画一的に規定せず、社員の自治に委ねるべきだと指摘されており、さらに、剰余金分配禁止原則につき、実際問題としてその実効性を確保することは容易ではないと問題視されている⁽⁴³⁾。

次に、新制度における公益法人と一般社団法人との関係、及びその特徴を概観したい。

両者の関係を分析するには、公益性概念と、最終的に新制度では用いられなかった非営利性概念との関連性を明らかにする必要があるが、二つの概念を明確に区別するのは非常に困難である。たとえば、公益性概念には、「国家的関与を正当化する機能」と「税制などの点で優遇措置を与える根拠」にする機能があり、この二つの側面が分化されていなかったとする分析がある⁽⁴⁴⁾。また、公益性概念に関連して、国家による公益性認定には、「公共的な事務の分担」、「私人の公益的活動の支援」及び「租税の優遇措置との連結」という三つの機能を孕んでいると言われている⁽⁴⁵⁾。

もつとも、民法典の制定過程を見ると、公益に関することは国家が行うべきであり、それを目的とする事業の承認は消極的であるべきという理念の影響を受け、公益法人は国家の監督保護を受ける必要があると考えが存在していると分析されている。⁽⁴⁶⁾そこで、私人の公益行為につき、積極的に評価すると同時に規制もするという二つの側面を抱えるようになった。実際、行政上では公益法人の規制が強化されると同時に、私立学校や寺院などに關して特別法が制定され、これに加え権利能力なき社団・財団の判例法理、公益信託の誕生などの諸要因により、非営利組織の全体像を掴めなくなったと指摘されている。⁽⁴⁷⁾

上述のような背景に誕生した一般社団法人に關する新制度は、「政府と民間部門の關係の再編成」、「個人の善意の行動の支援」及び「私人の財産管理の自由の拡張」を柱とする複数の思想の合流によるものであると言われている。⁽⁴⁸⁾また、新しい制度には、行政法上の規律や刑罰規定などが盛り込まれており、新法を民法に組み戻すことが困難であるため、民法典の空洞化をもたらしかねないと指摘されている。⁽⁴⁹⁾

今後、これまで指摘されてきた公益性判断の曖昧さ、不正な補助金及び厳しく批判を受けている天下りの受け皿⁽⁵⁰⁾などの諸問題は、大改正を経て誕生した二段階構造を持つ新制度により解決されるか否かを、注視する必要があるように思われる。

2、中国制度整備の提案

二、三で述べたように、経済体制を変更した中国は、「事業単位」の領域においても改革を行ってきたが、決して順調ではなかった。現状では、近時の民間の非営利団体の増加とあいまって混乱の局面をむかえている。

その背景には、行政と「事業」との一体化という従来の伝統があり、政府は依然として「事業単位」の業務に関わっていること、民間の組織が公益事業の領域に入るのを制限していること、及び政府機構のコンパクト化の影響により、政府部門の公務員を「事業単位」に従事させていることなどの理由が潜在している。実際、登記機関により、法人化された「事業単位」のレベルは異なり、従来の縦型行政機構の存在が容易に連想される。

さらに、一部の「事業単位」は、税の優遇を受けている上、国家の物質資源のみならず、無形資産、公共資源を利用しながら、営利活動に従事しているため、著しい不公平な競争が行われていると言えよう。⁽⁵¹⁾

現在の事業法人制度が孕んでいる諸問題を解決するために、近時、業績を重視した賃金制度の導入が叫ばれるようになった。⁽⁵²⁾しかし、これによっても、構造的な問題を抱えている「事業単位」改革を成功させることは困難であると思われる。

以上で述べたように、中国では、社会状況の変化に伴い、「事業単位」をはじめとする非営利団体に關し、その設立基準や営利団体との区別などが不透明であり、その全貌を掴むのが困難であると思われる。他方、日本では、公益法人に関する混乱の状況を改善するために法整備が行われていたため、それに関する諸議論は非常に参考になるろう。

したがって、以下は、日本の法改正から得た示唆を土台に、中国現状の打開策につき簡潔に整理してみたい。

第一に、現在中国社会においては民間による多様なニーズが増加しており、これらの要求に対応するには、法人の認定基準をなるべく緩和する必要がある。そこで、日本で採用されている二段階的な構造の法制定の方法が参考になるろう。すなわち、いわゆる一般社団法人については、その設立を容易に認めるのに対し、特に税制などの優遇措置を受ける公益法人の設立については、行政の審査を受けさせるという方法をとることが考えられる。

第二に、二段階的な手法を導入する際、日本で議論されている非営利性の意味を明確にし、非営利性概念と公益性概念とは異なるものであることを明らかにすべきである。なぜなら、中国の多くの条文では非営利と社会公益とが並列されているため、二つの概念が混同されてしまっているおそれ大きいからである。

第三に、公益法人には役割の異なる種々の類型があることを認識する必要があると思われる。たとえば、論者により公益法人は、①育英、博愛、慈善、社会に対する報恩などの純粹の公益を目的とする典型型（本来型）公益法人、②学術・技艺や祭祀・宗教などの特別法の規定による特別法型公益法人、③構成員の親睦、相互扶助、共通の利益の増進などを目的とする親睦団体型（中間型）公益法人、④多様化した行政上の事業を民間に移転させることを起因に成立する、いわば行政庁の別働隊的な行政補完型公益法人、⑤同業者間の技術向上・相互扶助、自主規制などを目的とする業界団体型公益法人と分類されている⁽⁵³⁾。

第四に、公益法人に相違する類型のものが存在することを認識した上で、再度、特別法の整備を行うべきである。

以上、現在の「事業単位」改革にとって、緊急性が高いと思われるポイントを順に整理してみたが、これらを現実化することは決して容易ではなからう。なぜなら、現在の中国では、国家的公共の事務を遂行する公法人に関する理念が定着しておらず、公法人と私法人との役割分担の考えもまだ浸透化していないと思われるからである。「事業単位」改革のビジョンを描くのに、公的な事務を行う主体、あるいは公法人について如何に理解するかは重要であり、これが政策的判断と密接に関わって、今後、人々の公益に対する考え及び経済情勢の変化と共に新たな動向があらわれるであろう。

五、むすびに代えて

本稿は、中国の「事業単位」を巡って、その歴史的経緯をも含め現段階の改革の状況を中心に紹介し、また、日本の法律改正からの示唆を念頭に置きつつ、これからの改革の参考になると思われるポイントの整理を試みた。明らかに「官の聖域」が多く存在する中国の「事業単位」は、想像以上に複雑であり、不透明な点を内包している。

現在の中国の状況からすれば、日本法で議論されているような理念に即して、制度を改革するのは困難な部分が少ないであろうし、私法的原理を貫徹させ、公法人と私法人を平等な立場にするには時間を要するであろう。

また、関連制度の完備を瞬時に実現できないことは、他国の経験からも実証されている。たとえば、フランスでは、段階的な動きを経てから、ようやく一九〇一年に「結社の自由」を宣言した「アソシアション契約に関する法律」が制定されるようになったと言われている。³⁵⁾

しかし、今後、グローバル化が進むに従い、中国に住む人々の考えもますます多様化するであろう。こうした情勢の中、中国における公益法人制度の健全な発展を期待しつつ本稿を閉じることにはしたい。

① 大江泰一郎「社会主義社会における企業」 芦部信喜ほか編『岩波講座 基本法学 第七巻——企業』（岩波書店、一九八三年）三三五頁以下は、社会主義社会における企業の基本的構造につき詳細に分析している。中国の国有企業改革に内包する問題を複眼的に観察することに大いに資する研究論文である。

② 小口彦太・田中信行著『現代中国法』（成文堂、二〇〇四年）二六三頁は、「一九九三年に成立した会社法は、それ以前の企業法がそれ

- これらの所有制に依じて個別に法制化されていたのとは対照的に、所有制を基軸とするものではなく、企業の組織形態を基軸に法制化された点で、まさに新しい時代への転換を示す画期的な法律となった」と評価している。
- ③ 楊柯『関与事業単位改革的探討』『四川行政学院学报』(二〇〇八年第一期)三五頁を参照。
- ④ 李鵬『事業単位改革与管理』(天津大学出版社、二〇〇七年)一八頁以下は、「事業単位」を異なる角度から分類しようとしている。
- ⑤ 第一期全国人民代表大会で提出された『関与一九五四年国家決算和一九五五年国家予算的報告』において、「事業単位」という言葉が現れた。
- ⑥ 方流芳「国法定代表人的法律地位、権力和利益衝突」『比較法研究』(一九九九年第三・四期)四二〇頁を参照。
- ⑦ 中華法学大辞典編委会編『中華法学大辞典』(中国檢察出版社、二〇〇三年)五三二頁は、「企業とは、営利を目的とし企業法に基づき組織し成立する、生産経営活動に従事する経済組織である」と説明している。また、同辞典六三〇頁は、「事業法人とは、社会公共の利益を図ることを目的とする、国家管理と物質生産以外の社会活動に従事する法人である」と説明している。なお、経済体制改革後、従来の「企業単位」、「事業単位」の呼び方に関しては混乱が生じているが、企業と事業との区別は比較的明瞭である。
- ⑧ 黄恒学「論現代事業制度及其主要特徴」『北京大学学报(哲学社会科学版)』(一九九八年第五期)四三頁を参照。
- ⑨ 天児慧『巨龍の胎動(中国の歴史一)』(講談社、二〇〇四年)二三四頁―三〇九頁は、毛沢東の死去から中国共産党第一四回全国代表大会までの重要な出来事を紹介している。
- ⑩ 龍田節『会社法大要』(有斐閣、二〇〇七年)二二頁の注三を参照。
- ⑪ 拙稿「不動産二重売買における自由競争と第三者悪意の認定―比較法から見た中国法の課題」『北大法学論集』第五七巻第五号(二〇〇七年)四三頁の注一は、当時の議論の状況を説明している。
- ⑫ 宋大涵主編『事業単位改革与発展』(中国法制出版社、二〇〇三年)八頁を参照。
- ⑬ 方流芳「从法律視覚看中国事業単位改革―事業単位『法人化』批判」『比較法研究』(二〇〇七年第三期)二頁を参照。
- ⑭ 二〇世紀六〇年代からすでに編制管理制度が重要視されてきており、政策により修正されつつあった。一九六三年七月に公布した「國務院関与編制管理の暫行規定」は、行政、事業、企業という三本柱の編制を確定していた。

- ¹⁵ 趙立波「論中国の事業単位及其改革」『中共中央党校校学报』(第一一卷第五期、二〇〇七年一月) 八〇頁―八二頁。
- ¹⁶ 鈴木賢「中国における民法通則制定とその背景―一三・完」『法律時報』(六〇巻三号) 七〇―七五頁、(六〇巻五号) 六六頁―七三頁、(六〇巻六号) 六七頁―七四頁(以上、一九八八年)の連載は、詳細な分析を行っている。
- ¹⁷ 木間正道||鈴木賢||高見澤磨||宇田川幸則著『現代中国法入門(第五版)』(有斐閣、二〇〇九年) 七九頁では、中国国家機構が詳細な図により分かりやすく紹介されている。
- ¹⁸ なお、二〇〇四年には、「國務院関与修改『事業単位登記管理暫行条例』的決定」が出されているが、「事業単位」の登記管理の強化という点を除き、基本理念の変更は見られなかった。
- ¹⁹ 趙立波・前掲注(15) 八一頁を参照。
- ²⁰ 方流芳「証券交易所的法律地位―反思」『与国際慣例接轨』『政法論壇(中国政法大学学报)』(第二五巻第一期、二〇〇七年一月) 六八頁を参照。
- ²¹ 岳雲龍「从伝統管理到現代治理―事業単位改革の目標取向及路径選択」『中国行政管理』(二〇〇八年第四期) 三六頁を参照。
- ²² 改革の波に乗った機構の幹部にとつて、如何に「創収」するか、すなわち、収入を増やすかは一つの大きな課題である。
- ²³ 李鵬『事業単位改革与管理』(天津大学出版社、二〇〇七年) 六〇頁以下は、教育領域の改革について紹介している。
- ²⁴ 方流芳・前掲注(13) 九頁―一三頁は、具体例を取り上げながら、説明している。
- ²⁵ 方流芳・前掲注(13) 三頁の注七は、国家体育总局の例を取り上げ、國務院所属でありながら、中華全国体育総会という非営利社団法人という看板を持つという現象を説明している。
- ²⁶ 方流芳・前掲注(13) 一五頁―一八頁は、具体例を取り上げながら説明している。
- ²⁷ 方流芳・前掲注(20) 六九頁を参照。
- ²⁸ 鄭忠徳「我国事業単位改革走向分析」『山東社会科学』(二〇〇三年一月号) 一二頁を参照。
<http://www.chinanpo.gov.cn/web/index.do>
- ³⁰ 左然「中国現代事業単位建構成概要―事業単位改革の方向、目標模式及路径選択」(商務印書館、二〇〇九年) 六七頁を参照。

³¹ 徐暉、徐哲「審視与構想：論中国事業単位体制改革」『雲南行政学院学報』(二〇〇五年第一期) 九一頁―九二頁を参照。

³² 溝口雄三、池田知久、小島毅著『中国思想史』(東京大学出版会、二〇〇七年) 二二〇頁を参照。

³³ 陳志武『金融的逻辑』(国際文化出版社、二〇〇九年) 二〇一頁以下は、儒教的な思想における家の相互扶助の機能を分析している。

³⁴ 溝口雄三、池田知久、小島毅・前掲注(32) 二三八頁は、「日本では江戸時代以降、均分相統制ではなく長子相統制であったため、家産は分散や流動化のおそれがなく、兄弟間や親族間の相互扶助が当為の社会論理として社会全体をおおうということがなかったことに留意する必要がある。すなわち日本では、資本主義的な『弱肉強食』のテーゼは、それと対抗する伝統論理というものもなく、スムーズに受け入れられた。ちなみに中国では弱肉強食といえば『禽獸の道』とされていた」と分析している。

³⁵ 鈴木賢『現代中国相統法の原理——伝統の克服と継承』(成文堂、一九九二年) 三〇三頁以下は、伝統と現行制度との関連性をまとめている。

³⁶ 後藤元伸「非営利法人制度」内田貴・大村敦志編『民法の争点—ジュリスト増刊』(二〇〇七年) 五六頁は、「一般法人法に基づき設立される一般社団法人および一般財団法人には、公益を目的としない有象無象のものが含まれるのであって、営利法人・非営利法人の法人二分体系をになう一般法人法の成立は、単なる公益法人制度改革の枠を超えるものである」と認識している。

³⁷ 范揚恭「公益法人改革関連法の概要」金融法務事情一七七六号(二〇〇六年) 一七頁を参照。

³⁸ 江頭憲治郎『株式会社法(第二版)』(有斐閣、二〇〇八年) 一九頁を参照。

³⁹ 神作裕之「非営利法人と営利法人」内田貴・大村敦志編『民法の争点、ジュリスト増刊』(二〇〇七年) 五九頁を参照。

⁴⁰ 神作裕之「一般社団法人と会社——営利性と非営利性」ジュリスト一三二八号(二〇〇七年) 四〇頁は、「一般社団法人の営利目的の禁止理由につき、「公益法人が利己的な行動をとる可能性が法制上ある程度排除され」、そこで、一般消費者は非利己的な法人と取引するような積極的な説明の仕方と、「営利法人に関する組織法である会社法の規律が潜脱されるおそれがある」という消極的な説明の仕方がある」と分析している。

⁴¹ 新公益法人制度研究会編著『一問一答——公益法人関連三法』(商事法務、二〇〇六年) 一五九頁を参照。

⁴² 四宮和夫、能見善久『民法総則(第七版)』(弘文堂、二〇〇五年) 九一―九二頁を参照。

- ⁴³ 神作・前掲注(40) 四一頁を参照。
- ⁴⁴ 能見善久「公益的団体における公益性と非営利性」ジュリスト一一〇五号(一九九七年) 五四頁を参照。
- ⁴⁵ 中田裕康「公益法人制度の問題の構造」NB L七六七号(二〇〇三年) 一八頁以下を参照。
- ⁴⁶ 中田裕康「公益法人・中間法人・NPO」ジュリスト一一二六号(一九九八年) 五三頁を参照。
- ⁴⁷ 中田・前掲注(46) 五五頁を参照。
- ⁴⁸ 中田裕康「一般社団・財団法人法の概要」ジュリスト一三二八号(二〇〇七年) 一〇頁を参照。
- ⁴⁹ 中田・前掲注(48) 一一頁を参照。
- ⁵⁰ 北沢栄「公益法人——隠された官の聖域——」(岩波新書、二〇〇一年) 九頁は、「官」が天下りと利権の温床とする公益法人の増大と活動範囲の広がりには、「見えない政府」の肥大化を意味している」と指摘している。
- ⁵¹ 景朝陽「事業単位泛商化的制度分析」『中共中央党校学报』(第二二卷第二期、二〇〇八年四月) 四三―四四頁を参照。
- ⁵² 庄序莹等著『事業単位改革与発展』(上海财经大学出版社、二〇〇九年) 一九二頁―一九九頁は、「績效」、すなわち、業績の評価基準を提案している。
- ⁵³ 森泉章『公益法人の現状と理論』(勁草書房、一九八二年) 七頁以下を参照。なお、同書二―三頁は、行政補完型公益法人について、行政補完機能を重視すれば、私法人ではなく公法人として設立すべきと主張している。
- ⁵⁴ 溝口雄三・池田知久・小島毅・前掲注(32) 二〇九頁は、「中国では、少なくとも清末に郷治り地方自治と観念されたその内容は、一つには基本的に伝統的な『互助』『勸善』の道德実践であり、もう一つには官・紳・民合同の地方公益事業であった」と述べており、この歴史上の実践は、現代中国においても参考する価値があると思われる。
- ⁵⁵ 大村敦志『フランスの社交と法——「つきあい」と「いきがい」』(有斐閣、二〇〇二年) 一九二頁以下は、その歴史的経緯を紹介している。