

世界を見る眼

【特集】アジアに浸透する中国

中国 NGO の「走出去」が拓く新時代

大塚 健司 *Kenji Otsuka*

2018 年 10 月

中国の国際協力の多元化

東西冷戦期から中国は、発展途上国でありながら、近隣の社会主義国への対外援助を積極的に進めるとともに、反植民地・反帝国主義を掲げてアジア・アフリカ諸国への援助を行ってきた。その後、改革開放政策のもとで経済発展を遂げるなか、アジア・アフリカ諸国を中心に途上国への「南南協力」を展開するとともに、インフラ整備への優遇借款の拡大を通して「ウィン・ウィン」による経済協力を推進してきた。また中国が主導・参加する多国間地域協力の枠組みでの優遇借款の供与や人材育成プログラムの導入も積極的に行っている（渡辺 2013, 2017; 中華人民共和国国務院新聞弁公室 2011, 2014）。最近では、中国主導による国際開発金融機関・アジアインフラ投資銀行（AIIB）や中国独自に創設したシルクロード基金を通じたインフラ投資や「一帯一路」構想への参加国に対する国際協力を展開しており、そこでの政府と企業が一体となった「走出去」（海外進出、海外展開）の動向に内外の関心が集まっている。

他方で、中国の国際協力を担う主体として、党・政府、企業、あるいはそれらの関係団体だけでなく、中国で各種公益活動に取り組む「NGO」と総称される非政府・非営利の民間・社会組織¹もまた、近年、海外で活動を展開しつつあることも注目される。

中国の対外関係において民間人や諸団体が担う「民間外交」の歴史を概観して張（2016）は、まず建国期から改革開放前は新中国の外交的地位の獲得をめぐる、次に改革開放後は経済協力や都市間協力を主たる目的として民間外交が展開されたとする。そして 2008 年には四川省汶川で起きた大地震や北京オリンピックなどでボランティアが活躍して「ボランティア元年」を迎えるとともに、2010 年には GDP の規模で日本を追い抜く経済大国となるなかで中国脅威論がいつそう高まり、世界各国の対中認識の改善において民間外交によるソフトパワーの重要性が増してきたとする。すなわち、国内におけるボランティアの成長が、対中認識改善に向けたソフトパワーの源泉という見立てである。

また、2016 年 8 月に中共中央弁公庁・国務院弁公庁が発表した「社会組織管理制度を改革し、社会組織の健全で秩序ある発展を促進することに関する意見」でも民間外交における社会組織の役割に触れている。そこでは、「社会組織による秩序ある対外交流を導きながら、非政府間国際組織に参加し、国際基準や規則の制定に参画し、経済、文化、科学技術、体育、環境保護などの対外交流における補完的な機能とともに、民間外交（原語は『民間対外交往』）の重要なプラットフォームとしての機能を発揮させる」とされている（徐・蔡 2018）。

実際に 2008 年の汶川地震でボランティアによる緊急援助活動の集合体験が基礎と

なり、2015年にネパールで発生した地震では多くのボランティア個人やNGOが中国から緊急救援に駆けつけた（師 2016）。そして中国のNGOによる「走出去」は、こうした人道的な緊急救援をはじめとして、様々なかたちで見られる（張ほか 2018）。2017年10月に開かれた中国共産党第19回全国代表大会では、「中国の特色ある社会主義は新時代に入った」と高らかに喧伝された。中国の国際協力の「新時代」は、国家の号令のもとでの「走出去」だけではなく、国内外の多様なアクターが参加する、小さくとも堅実な流れが出来つつあることを特徴とする。

本稿では、中国の国際協力の新たな局面として協力主体の多元化に注目し、中国NGOの海外展開の諸相を描きながら、それが中国の対外的な影響の拡大と深化において持つ意義を検討する。

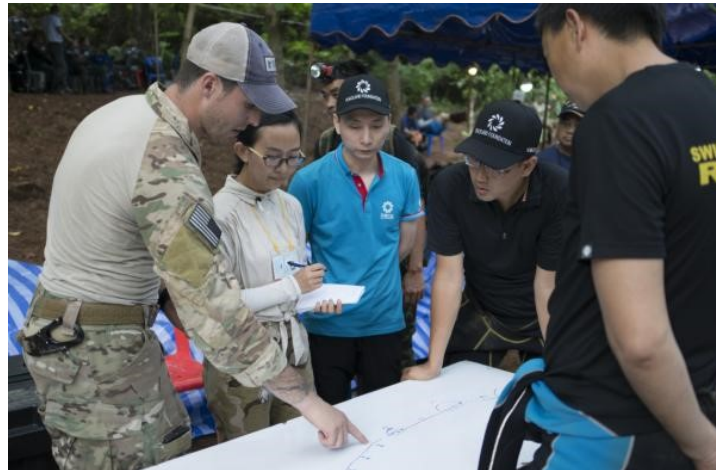
緊急援助に駆けつけるボランティア

最近では2018年7月にタイで発生した2つの事故において、海外緊急援助における中国のボランティア・チームの活躍ぶりが中国メディアで報じられた。

ひとつは、プーケット島沖での観光船の転覆事故である。7月5日午後、中国人観光客100人以上を乗せた遊覧船が悪天候のなか荒波にもまれて転覆した²。タイ・中国両国の救援隊が遭難救助にあたった結果、2隻のボートに乗っていた中国人観光客計122人のうち75人が救助され、47人が死亡したという³。この事故対応の最中にタイ副首相が中国ツアー業者を批判したことで、中国のメディアやSNSで反発の声が巻き起こり、最終的にタイ副首相が謝罪に追い込まれるという事態も発生した⁴。いまや中国人はタイの観光業において最大規模を誇る海外からの顧客であるが、その急増ぶりにタイ国内で不安や不満が高まっていることが副首相の発言の背景にあるのだろう⁵。

そのごたごたの陰で、現場の救援活動では両国政府が派遣したチームだけでなく、中国・タイ両国の民間人による藍海救援隊や中国の民間救援組織である公羊隊が潜水員を派遣して捜索活動に参加したことが、中国メディアで報道された⁶。藍海救援隊は、タイ・中国両国から現地に集まった7人のプロの潜水員が臨時に結成したチームである。また公羊隊は浙江省杭州市に本部を置く民間災害救助組織であり、藍海救援隊とともに2人の隊員が遭難者の捜索にあたった。そのほか、両国からのボランティアが200人余りプーケット島に集まった。そのなかでタイに滞在する中国人留学生、中国系企業のスタッフ、華僑、華人らが、病院などで患者や遺族との通訳や慰問を行ったとされる。バンコクにある中国大使館の呂建大使は、今回の事故を慰問するセレモニーのなかで、これらタイ国内からの中国系ボランティアへの謝意を表した⁷。

もうひとつは、世界中の衆目を集めたチェンライの洞窟でのサッカー少年らの救出劇である。6月23日に突然の大雨で増水した洞窟に閉じ込められていた12人の少年らと1名のコーチは、3日間にわたる懸命の国際的な救助活動によって、7月10日夜に17日ぶりに無事救出された⁸。今回の救助活動には1000人以上が世界各国から集まったという。中国からは政府派遣チーム以外に2つの民間救援チーム、北京平瀾公益基金会と北京緑舟応急救援促進センターが参加し、洞窟内での潜水や洞窟の探査にあたった⁹。北京のタイ国大使館はこれら2団体を招き、今回の救援活動に対して感謝の意を表した¹⁰。



タイ・チェンライの洞窟からの少年らの救出作戦について
アメリカ・インド太平洋軍との協議に参加する北京平瀾公益基金会のメンバー (by Capt. Jessica Tait)

災害時の緊急援助には一定の専門的な技術・装備と経験を兼ね備えた組織・人材が求められるが、2つの事件で活躍した中国のボランティア・チームはいずれも高い水準にあると言ってよいだろう。その背景として災害救助に長けた個人に加えて、それを組織的にコーディネートする NGO が中国で育ってきたことが挙げられる。公羊隊は、社会团体である公羊会（2003年設立）¹¹のもと2008年に設立された災害救援ボランティア・チームであり、雲南、四川で起きた国内での震災だけでなく、ネパールやイタリアでの救援経験がある¹²。北京緑舟応急救援促進センターは、2014年に北京民政局に民間非企業組織として登記された NGO であり、主に国内の災害救助にあたってきた¹³。北京平瀾公益基金会は、2018年に設立されたばかりであるが、タイ、ミャンマー、ネパール、ニカラグア、ハイチなどでの災害救援活動の経験があるボランティアにより構成されているという¹⁴。中国の民間救援活動に対する国際的な認知度は、中国国内に比べてまだあまり高くないものの、今後、組織的な活動実績を地道に積み上げていくことで、国際的な評価が高まっていく可能性がある。

「走出去」の先駆的 NGO

中国 NGO の海外展開には、緊急時の援助だけでなく、現地での長期的な活動を行う例も見られる。ここではその先駆的 NGO として2つの団体の活動を取り上げる。

中国扶貧基金会（「扶貧」は中国語で貧困扶助の意）はその草分けとなる団体のひとつである。中国扶貧基金会は1989年に設立された老舗の NGO である¹⁵。設立当初から国内において貧困地域の健康、教育、計画出産、災害救助などの諸課題に取り組んできたが、2005年から組織戦略として対外援助活動を打ち出し、現在では北朝鮮、カンボジア、ミャンマー、ネパール、エチオピア、スーダンなどで貧困対策や災害復興プロジェクトを実施している。そのうち、北朝鮮を除く5カ国で現地事務所を設置している。2017年には、国内では4098万8538人、海外では9万5010人に対して支援を行ったとされる（張ほか2018；中国扶貧基金会2017）。

また中国国内では環境保全活動を行う NGO が全国各地で活発に活動しているが、本格的に海外展開を担う団体はまだごく少数にとどまる。全球環境研究所（GEI）が2016年

4月に「民間組織“走出去”」に関して SNS（微信、微博）やインターネット・サイト（GEI、中国発展簡報など）を利用して行ったアンケート調査によると、回答が得られた環境保護、動物保護、農村コミュニティ開発に従事する 14 団体のうち、大陸以外の海外でプロジェクトを実施したことがある団体は、GEI、社会資源研究所（SRI）、緑色流域（Green Watershed）の 3 団体にとどまった。GEI は、ミャンマー、ラオス、カンボジア、モザンビーク、クメール、ウガンダ、コンゴ、社会資源研究所はモザンビーク、緑色流域はメコン流域のタイとミャンマーでそれぞれ活動を行っている（李・張 2016）。

GEI は、2004 年に北京で民間非企業組織として登記された NGO である。中国西部地域の生物多様性保護の問題に取り組むとともに、中国企業の「走出去」による対外直接投資の増大に伴う環境・社会的影響に関する研究と実践を積極的に進めてきた。2007 年と 2009 年には商務部による海外進出企業の持続可能な森林経営に関するガイドラインの策定作業に、2013 年には商務部と環境保護部による対外直接投資における環境保護ガイドラインの策定作業に参加した。また 2015 年には北京と昆明にて対外投資企業家を対象に環境保全に関する研修会を開催し、延べ 200 人余りの参加を得たとする（李・張 2016; 全球環境研究所 2015）。

GEI はまた、中国企業の投資先にて現地の関係者らとの連携・協力も進めている。とくに中国企業による東南アジアでの森林の違法伐採は 2000 年代から国際 NGO により告発されてきた問題である¹⁶。2014 年 4 月にミャンマー政府が原木輸出禁止措置を打ち出した際には、GEI は中国・ミャンマー両国の林業部門と協力し、企業、業界団体、研究機関、NGO らとともに現地視察や意見交換会を組織した。そこで、両国間の木材貿易における検査認証システムや輸出入管理の方法、ミャンマーにおける林業投資規定、ミャンマー国内での違法木材伐採の取り締まりなどに関して意見交換を行い、相互理解と信頼関係の醸成に努めたとされる（全球環境研究所 2015, 20）。

組織戦略、国家戦略、グローバル・ガバナンスの交錯

2017 年には NGO の「走出去」に新たな契機が訪れた。同年 5 月に北京にて「一带一路」国際協力サミットフォーラムが開かれ、「中国社会組織が推進する“一带一路”民心相通行動計画（2017～2020）」が採択された。「一带一路」の参加国間での民間公益活動の連携を促進することを目的としたこの行動計画では、社会経済発展に関する分野として、貧困削減、減災・災害救済、農業、気候変動・環境保護、衛生、婦女、青年に関する活動が挙げられた。さらに同年 11 月には北京にて「第 1 回シルクロード沿線民間組織協力ネットワーク・フォーラム」が開催され、51 カ国 200 人の民間組織代表によって貧困扶助、教育、医療、環境保護、青年研修・就業などの民生分野で行動していくことが合意された（張 2018）。

「走出去」の先駆けとなった上記の中国 NGO もまた、2017 年から「一带一路」に対応する活動を明示的に展開するようになってきている¹⁷。もともとこれら NGO の対象国の多くは「一带一路」の参加国であったことから、国家戦略がこれら先行する NGO の組織戦略を包摂したと見ることができる。

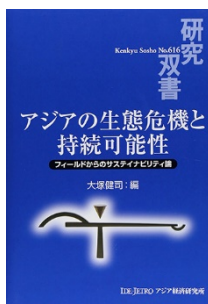
さらに中国 NGO の「走出去」は、途上国への国際協力のみならず、先進国や国際機関を含めたグローバル・ガバナンスの領域でも展開されている。

気候変動対応では、GEI は 2008 年から中国とアメリカの間でトラック 2 外交を展開し、それが 2014 年の気候変動に関する両国政府間の共同声明につながったとされる（全球環境研究所 2015, 21）。また 1993 年に社会団体法人として設立した国内外の NGO 交流を担う中国国際民間組織合作促進会（CANGO）¹⁸は、2007 年に、国内の NGO による気候変動に取り組む連合組織として China Civil Climate Action Network（CCAN）を立ち上げた。CCAN は国連気候変動枠組条約締約国会議（COP）に参加しており、中国及び各国政府や NGO との対話・交流を進めながら、国内 NGO の国際交渉への「走出去」を促進している。2017 年には CCAN に 31 団体が参加し、10 年間で延べ 20 団体 86 人が COP に参加したとされる（中国民間気候変化行動ネットワーク 2016, 3）。また、中国扶貧基金会も、組織戦略として展開してきた途上国での貧困対策を、国連の持続可能な開発目標（SDGs）への貢献として位置づけている（中国扶貧基金会 2017）。さらに、CANGO と GEI は、G20 に対応する国際的な NGO の連合組織である「C20」に参加し、中国政府及び各国政府との対話を行っているほか、CANGO は AIIB 総裁に対して対外投資活動の透明性を向上するよう働きかけを行っている¹⁹。

国際舞台で活動を行う地に足のついた中国 NGO はまだ少数にとどまるが、中国 NGO の「走出去」は、自らの国内活動の実績に基づく組織としての対外戦略、一带一路の国家戦略への呼応・協力、気候変動問題、SDGs、G20 などグローバル・ガバナンスへのコミットメントが交錯する場となっている。こうした次元の異なる戦略対応が交錯する場で活動する NGO が、今後、どのような経験とノウハウを積み、それが対象国や国際社会にどのような影響を及ぼしていくのか。さらにはそれが中国社会にどのようなフィードバックをもたらし、国家がどのように関与していくのか。NGO の活動が国際協力の多元化という対外的な好影響と、関係国の対中認識の改善をもたらすためには、何よりもまず各団体が現場でグッド・プラクティスを積み重ねていくこと、それを政府、企業、メディア、そして国民がサポート・協力していくことが重要であろう。また多様なルールや価値が交錯する海外の公益活動の現場では、現在国内で進められている党・政府の管理強化のロジックを押し通すことは難しくなるであろう²⁰。現場での多様なアクターとのインタラクションから醸成されるルールや価値の醸成と共有こそが、NGO によるソフトパワーの重要な鍵を握るのである。■

著者プロフィール

[大塚健司（おおつかけんじ）](#)。アジア経済研究所新領域研究センター環境・資源研究グループ。おもな著作に大塚健司編『アジアの生態危機と持続可能性——フィールドからのサステナビリティ論』アジア経済研究所（2015 年）、中国環境問題研究会編『中国環境ハンドブック 2011-2012 年版』蒼蒼社（2012 年、共編著）など。



参考文献

<日本語>

- 渡辺紫乃 (2013)「対外援助の概念と援助理念——その歴史的背景」下村恭民・大橋秀夫+日本国際問題研究所編『中国の対外援助』日本経済評論社, 19-39.
- 渡辺紫乃 (2017)「中国の対外援助の拡大と国際開発援助の限界」『東洋文化』(97) 11-30.

<中国語>

- 季琳・張経緯 (作者)、朱蓉・季琳・張経緯 (編輯) (2016)『中国民間組織“走出去”：現状、挑戦及政策建議』GEI 研究報告 2016 年 11 月 北京：全球環境研究所.
- 全球環境研究所 (2015)「[全球環境研究所 2015 年年報](#)」.
- 全球環境研究所 (2017)「[全球環境研究所 2017 年年報](#)」.
- 師曾志 (2016)「“消失”的傳統国界：新媒介賦權化育的民間救濟外交」建民・干洪君主編『中国民間外交發展報告 (2016)』北京：中央編譯出版社 293-322.
- 王名 (2013)『社会組織論綱』北京：社会科学文献出版社.
- 徐彤武 (2018)「“民間社会組織”概念辨析」黄曉勇主編『中国社会組織報告 (2018)』北京：社会科学文献出版社 322-336.
- 徐彤武・蔡礼強 (2018)「中国社会組織走出去：使命、探索与挑戰」黄曉勇主編『中国社会組織報告 (2018)』北京：社会科学文献出版社 270-287.
- 張其偉 (2018)「民間公益参与“一带一路”加快國際化發展」楊团主編『中国慈善發展報告 (2018)』北京：社会科学文献出版社 357-364.
- 張強・陸奇斌・徐誌凌・張元 (2018)「中国社会組織“走出去”的行動路徑——基於典型案例的探尋」楊团主編『中国慈善發展報告 (2018)』北京：社会科学文献出版社 232-261.
- 張勝軍 (2016)「總論：变化中的中国民間外交」吳建民・干洪君主編『中国民間外交發展報告 (2016)』北京：中央編譯出版社 1-47.
- 中国扶貧基金会 (2017)「[中国扶貧基金会年度報告 2017](#)」.
- 中国民間气候变化行動網路 (2016)「2016 年度簡報」.
- 中華人民共和國國務院新聞弁公室 (2011)「[中国的对外援助](#)」(2011 年 4 月).
- 中華人民共和國國務院新聞弁公室 (2014)「[中国的对外援助 \(2014\)](#)」(2014 年 7 月).

¹ 中国の非政府・非営利組織は、しばしば公式文書などで「民間組織」「社会組織」と表記される。また当該組織の活動家や研究者らによって、国内外での活動いづれかに関わらず、「NGO」とも総称されている。さらには Civil Society Organization の訳語として「公民社会組織」「民間社会組織」などの表記も見られる。本稿では主に「NGO」を用いるが、文脈に応じて他の表記も併用している。なお中国の NGO には、社会团体、民弁非企業单位 (民間非企業組織)、基金会として民政部門に登録された団体のほか、学会や大学の一組織、工商部門に企業登記をした団体など多様な組織が含まれる。中国の NGO の概念整理については王 (2013) を、最近の概念の変容については徐 (2018) を参照。

- ² [“Thailand tourist boat sinking: At least 33 confirmed dead off Phuket.”](#) BBC News, 6 July 2018.
- ³ [「プーケット遊覧船沈没、救援作業全て終了 最後の犠牲者の遺体引揚げ終わる」](#) 人民網 2018年7月16日。
- ⁴ [「40人死亡の転覆事故、タイの対応に中国で怒り噴出」](#) CNN.co.jp, 2018年7月12日。
- ⁵ [「タイ、増える中国人観光客に複雑な思い」](#) *The Wall Street Journal*, 2018年2月16日。
- ⁶ [「這些家屬需要我們」—記活躍在普吉救援中的中泰志願者](#) 新華網 2018年7月9日。
- ⁷ [「呂健大使迎接普吉游船傾覆事故遇難者遺體併慰問部分搜救人員」](#) 中華人民共和國駐泰王國大使館 2018年7月16日。
- ⁸ [「タイ洞窟から少年とコーチ、全員無事救出」](#) BBC News Japan, 2018年7月11日。
- ⁹ [「泰国洞穴搜救牽動世界 中国救援力量参与搶險」](#) 鳳凰網 2018年7月6日。
- ¹⁰ [「為感謝北京平瀾公益基金会及绿舟救援隊協助救援受困於清萊府 Tham Luang Nang Non 岩洞中的美賽野猪足球队隊員及教練共 13 人」](#) 泰王國駐華大使館 2018年7月23日。
- ¹¹ [公羊会ウェブサイト](#)。
- ¹² [「浙江公羊隊赴泰参与普吉救援，隊長徐立軍：与死神争分奪秒搶時間」](#) 中原網 2018年7月10日。
- ¹³ [「北京綠舟応急救援促進中心」](#) 中国發展簡報。
- ¹⁴ [「北京平瀾公益基金会」](#) 中国發展簡報。
- ¹⁵ [基金会ウェブサイト](#)。
- ¹⁶ [「中国の違法伐採で消滅の危機に直面するミャンマーの森林」](#) AFPBB New, 2007年10月16日。
- ¹⁷ 中国扶貧基金会、GEI とともに年度報告で「一帯一路」の言葉が登場するのは2017年度の報告書からである。
- ¹⁸ [CANGO ウェブサイト](#)。
- ¹⁹ 2018年5月北京での各団体事務所でのヒアリング。
- ²⁰ 徐（2018）は、党・政府が展開する外交の場において Civil Society Organization の訳語として既に「民間社会組織」が定着していることを指摘し、中国の民間社会組織と民間外交の発展、さらにはグローバル・ガバナンスにおける中国民間社会組織の影響力をさらに高めるには、現行の法制度の改革が必要であることを示唆している。