

# 業界団体分析を通じた社会ガバナンスの変化と現状

## —中国社会团体第1次・第2次調査に基づく比較分析—

黄 媚

### はじめに

中国における改革開放以降の国家—社会関係を論じる際、社会团体はきわめて重要な研究対象である。国家でも個人でもない中間集団の豊富な存在は、利益集約や利益媒介、また利益だけでなく情報や意見の集約・媒介も含め、その国家社会のガバナンスの安定を現出する大きな要素だからである。その中でも、注目を浴びるのが業界団体である（孫炳耀、2002；王名、2008；鄧正来、2008）。バリンントン・ムーア（Barrington Moore）の「ブルジョアがなければ、民主主義もない」という定説に則り（Moore, 1966）、成長著しい企業家の結社組織である業界団体が、中国の民主化の推進力となりうるのかという点が、多くの研究者の関心を集めてきたし、いまもなお集めているのである（Heberer, 2003；陳家喜、2007；Chen and Dickson, 2010；Chen, 2013）。

市場経済体制の導入に伴い、中国政府は経済領域において一連の政策を打ち出し<sup>1</sup>、業界団体に業界ガバナンス<sup>2</sup>の主体的な機能を担わせるように誘導し、育成を図ってきた。2000年代に入ると、私営経済が特に発達する地域においては、業界利益を調整する目的から、私営企業家が業界団体を自ら設立するようになってきており、団体世界はボトムアップ的な成長の展開を見せ始めた。2007年には、政府から業界団体への職能委譲が行われ、業界団体は中小企業を組織して、中小企業の国内、国際市場への進出に主導的な役割を發揮することも期待されるようになった<sup>3</sup>。

政府主導の経済体制転換プロセスにあって、中国の業界団体は、その他にも数ある社会团体の中でいち早く発展を“図らせられて”おり、そのことは調査の結果からも裏付けられる。例えば、辻中らは、異なる政治体制である日中韓3カ国の社会团体の分析を通じて、中国において社会团体が設立される要因として、政府による政策誘導の影響が大きいことを指摘し、ゆえに政府が発展を強く促している営利セクター（業界団体）の社会团体に占める比率が比較的高くなり、分布をみる限り、日本と類似した、いわゆる発展指向型の市民社会配置構造を有しているという見解を提示した（辻中・小橋・黄、2014）。

上記のような政策背景と現状を踏まえると、業界団体と国家（党・政府）との関係のあり方とその変化、経済領域のガバナンスにおける業界団体の役割を解明することによって、他の社会团体と国家の関係で

1 1993年の中国共産党第14期中央委員会第3回会議では、業界団体を市場経済システムの一構成要素として位置付け、さらに4つの役割（サービス、伝達、公正、監督）を付与した。1997年になると、国家経済貿易委員会は「若干の都市を業界団体の試験地域に指定することに関する方案」を公布して上海市、温州市、広州市、アモイ市を試験地域として選び、地方レベルの業界団体育成政策を始めた。1999年、同委員会は「商工業協会の育成・発展を促進することに関する若干の意見」（試行）を出し、業界団体の職能の明確化を図った。WTO加盟後の2002年、同委員会は「業界団体の規範管理・育成発展を強化することに関する通知」を発出し、組織の自律性、会員へのサービス提供および政府—企業間の協調、国内・国際市場における役割について、団体のさらなる強化を図った。

2 ガバナンスの概念は政治学、経営学、国際関係学など多様な分野において使われている。政治学の視点からガバナンスを表現するならば、現代福祉国家において公的サービスの供給を行政機関のみならず、企業、市民団体、サービスの受益者など多様な主体が参加することを指す、という定義が適切であるように思われる（伊藤・近藤、2010）。中国においては、市場経済化後の「小政府、大社会」方針の下で、政府の職能の一部を社会团体へと委譲する動きが続いており、その関連からガバナンス概念についての議論が始まった（俞可平、2005）。

3 2007年、國務院は「業界団体・商会の改革・発展の推進を加速させることに関する若干の意見」を発表し、政府から業界団体への職能の委譲、業界団体の発展を政策として支持することを表明した。

あったり、社会団体の国家ガバナンス全体における位置づけであったり、といった点について推論が容易となるであろうと考えられる。そこで、本研究では、これまで2回にわたり筆者らが実施してきた中国の社会团体調査のデータを用い、業界団体に焦点を当てながら、中国の経済領域におけるガバナンスの現状とその変化を探ることを目指したい。

論文の構成は以下の通りである。まず、Iにおいて、中国の社会团体に関する先行研究をレビューし、研究の蓄積に限りのある中国社会团体研究の課題を整理し、業界団体の業界ガバナンスにおける自立性に注目する研究上の意義を示す。併せて、本論文の記述を裏付ける調査の概要を示す。続くIIでは、筆者らが調査地域としてきた北京市、浙江省、黒竜江省の業界団体に関する改革政策を整理するとともに、人事、財政面における業界団体と政府との関係の分析を試みる。さらに、IIIでは、業界団体の会員向け、社会一般向けの活動のあり方を検討するとともに、政治過程における業界団体の活動の特色を解明する。そのうえで、最後に、ガバナンスにおける業界団体の位置づけとその役割について、本研究から得られた知見を提示することとする。

## I. 先行研究と研究目的

### 1. 先行研究と本研究の目的

これまでの中国の業界団体に関する研究は、主に団体と各社会・政治アクターとの関係、企業家の団体を通じた政治参加の現状、または政治体制の下での業界団体の位置づけといった視点からもっぱら取り組まれてきた。そして、中国の権威主義政治体制を捉えて社会領域における変化が国家主導であることを前提とした分析が多くなされてきた。

例えば、ジョナサン・アンガー (Jonathan Unger) とアニタ・チャン (Anita Chan) による国家コーポラティズム体制下の業界団体の政治的・社会的機能の分析は、多くの後続研究へ影響を与えてきたといえる (Unger and Chan, 1995)。また、マーガレット・ピアソン (Margaret Pearson) は、中国外商投資企業家協会を事例として分析することにより、団体と団体の間にヒエラルキー構造が形成されていること、団体が政府と緊密な関係を維持していること、団体を通じて党がイデオロギー教育と政治キャンペーンを行いながら企業家階層の統制を図っていること、の3点から、業界団体の実態を「社会主義コーポラティズム」(Socialist Corporatism) という新たな概念を打ち立てることによって説明しようとした (Pearson, 1997)。さらに、チウシャ・マ (Qiussha Ma) は、社会領域に対するコントロールを行う政府の手段の一つが、市場経済化以降の企業 (特に国有企業) の市場競争力向上を図るといった目的のもとで国家コーポラティズム体制を前提とする業界団体の設立を促すことにあったという解釈を示している (Ma, 2006)。

また、賈西津らは、広東省、上海市、温州市においてフィールド調査を行い、業界団体のあり方についての各地域の相違点を指摘している (賈・沈・胡、2004)。政府の社会团体管理規制と経済体制改革を受けてもなお、業界団体は国家コーポラティズム体制の枠内にとどまった活動を余儀なくされている。しかしその陰で、業界団体の発展には、団体に対する地方政府の考え方や政策が大きく作用していることを賈らは示唆したのである。この研究では、特に温州市の業界団体は企業家自らの意思によって設立され、しかも人事・財政の面で自立性を有していることが観察されたことから、賈らによって「準社会コーポラティズム」という新たな発展モデルが提示され、「政府は社会コーポラティズムの構築に向けて業界団体管理政策を刷新することが必要である」とも提唱された (賈・沈・胡、2004)。

さらに、陳剩勇らや郁建興らも、私営経済の発達した温州市を事例として業界団体の実証分析を行っている (陳・汪・馬、2004; 郁・王・黄・李、2006; 郁・江・周、2008)。彼らの研究によれば、賈西津らの研究と同じく、温州市の業界団体の多くは企業家自らの意思に基づいて設立されており、団体の財政、人事等の面で比較的自立していることが示されている。そして、一部の団体にあっては、党・人代・政協に会員を送り込み、政府に対して意見・政策を申し入れるようになっていくことが発見された。とりわけ、地方レベルの政治過程に積極的に働きかけており、自由民主主義諸国に一般にみられるようないわゆる利益団体としての機能を備えつつあることが指摘されている (陳・汪・馬、2004; 郁・王・黄・李、2006;

郁・江・周、2008）。

一方、スコット・ケネディ（Scott Kennedy）・鄧国勝の研究は、ケーススタディではなく全国レベルの業界団体を対象として社会調査を実施して分析を試みた点で貴重である（Kennedy・鄧、2012）<sup>4</sup>。彼らによれば、多くの業界団体は、会員に向けたサービスの提供を主な職能としていながら、政策に影響を与えることも団体の重要な機能だという認識を持っている。しかし、実際には、ロビイング活動に携わる団体の比率は高いといえないとする。というのは、業界団体自身にロビイング活動を展開する意思があまり見受けられないからであり、それらを観察したKennedyと鄧は、団体の自主性、代表性の向上が必要であることを指摘した（Kennedy・鄧、2012）。

以上のように、先行研究を概観するかぎり、一部には業界団体の国家からの自立性を指摘するものもあるとはいえ、やはり大半は共産党一党支配体制の下での国家の団体に対する統制、とりわけ業界団体に対する厳しい法的規制<sup>5</sup>に焦点を当てており、国家（党・政府）が企業家、業界団体との間に共生関係を築きつつあるという解釈を示すものが多い。そして、政府による業界団体への管理制度の存在が、業界団体の存立様式をはじめとし、団体の活動、政策過程への働きかけの展開を規定する一要因となるという指摘が目立つ。

しかし、現実に目を転じてみると、2004年以降、地方レベルにおいて団体に対する二重管理制度が撤廃されたり<sup>6</sup>、「政社分離」政策（政府と社会団体の職能を切り離す）<sup>7</sup>が実施されたりしている。これらは、業界団体の発展を拘束する法的規制を緩和する政府の動きを象徴するものである。こうした法規・政策の改革が行われれば、業界団体と国家（党・政府）との関係は変化をもたらすべきであると考えられる。同時に、その変化は、これまでの中国における国家—社会関係にも何らかの影響を与えるのではないかと、いった推測が可能である。しかしながら、その実状が解明されているとはいえない。例えば、劉鵬は社会団体に対する政府の緩和政策を整理したものの、人事、財政、職能等の面における業界団体の国家から自立性について詳しく分析していない（劉鵬、2011）。また、董文琪らは、2010年に湖南省の省レベルの業界団体を対象とする調査を行い、その結果を論文にまとめた<sup>8</sup>。董らは、業界団体発展の阻害要因として、政府部門の支持欠如、団体の資金と専門人材の不足を指摘している（董・謝・他、2015）。結局、専門性と自立性に欠ける業界団体にとっては、政府からの支持が組織存立にとって依然として重要であり続けている。

そこで、本論文では、中国政府が推進してきた「政社分離」政策によって、業界団体が自立性を持つ組織としてどのような形で成長してきたのかという点を中心に検討を試みることにする。これまでの中国経

4 彼らの調査は、2007年7月から8月にかけて、全国レベルの業界団体を対象として実施したものである。調査の母集団は次の2種類からなる。（1）2006年末までに民政部の民間組織管理局に登録されている全国レベルの662業界団体である。中でも、国家資産管理委員会が業務主管単位とする団体が305、中央各部・委員会が管轄する団体が260、その他が97団体となっている。（2）民間組織管理局には登録されておらず、独立した社会団体の法人格を持たない全国レベルの商会在49団体である。その中でも、全国工商業連合会に加入している商会在28団体、中国国際貿易促進委員会、中国商業連合会などの組織に加入している団体が21団体である。（1）と（2）のうち回収できたアンケート調査票の総数は73団体であったという。

5 「社会团体登記管理条例」（1989年）によれば、社会団体の設立には業務主管単位の同意が必要とされており、団体設立後も、登記管理機関である各行政レベルの民政部門そして社会団体の日常活動を管理する業務主管単位による「二重管理」を受けなければならないとされている。また、一つの行政区域内（全国、省・自治区・直轄市、地・市、区・県）において活動内容が同じまたは類似する社会団体の設立は禁止されている。社会団体の設立に関しては、会員数（個人会員数50名以上、団体会員数が30団体以上、あるいは個人と団体会員数を合わせて50名以上）、常勤職員の有無、活動資金の要求（全国級団体は10万人民币、地方級団体は3万人民币）などといった条件が規定されている。

6 深圳市、北京市、広州市の3都市は、全国に先駆けて地方レベルでの二重管理制度の緩和が行われている。深圳市は2004年、業界団体、社会福祉団体、公益慈善団体に対して民政部門のみの登記を認めた。一方、広州市は2010年、科学技術関係の民弁非企業単位を対象とする二重管理制度を撤廃した。また、北京市も同年、中関村を試験地域として、社会団体が民政部門の許可のみで登記できるようにした（劉鵬、2011）。

7 2006年、浙江省は人事上、財政上、職能上の「政社分離」に関する実施法案を公布した。その他、2008年には北京市の社会工作委員会が「政社分離」を提起した。

8 董文琪らの調査は、2010年5月から8月にかけて行われたものである。湖南省の省レベルの199業界団体の中からランダム抽出によって30団体を設定し、質問票を送付したものである。この調査の有効回答数は23団体（回収率が76.7%）となっている。

済社会の劇的な変転の下、業界団体の社会経済的位置は、政府が団体に付与したり期待したりしてきた役割の変化を通じて大きく移り変わってきた<sup>9</sup>。とりわけ、2012年以降、業界団体の政府の職能との切り離しが進み、団体に自立性を持たせ、業界ガバナンス、公共サービスの提供、市場秩序の維持といった機能をより一層発揮することが期待されるようになった。本研究では、2回にわたる中国社会団体調査のデータを用いながら、業界団体と政府の間における人事・財政関係、会員や社会一般向けの団体活動、政治過程における団体の行動といった面を記述してゆく。さらに、自立性が問われるようになった業界団体の業界ガバナンスの舵取りのあり方、また、企業家の利益集約・表出ルート的一端を業界団体が担いつつあるのかという点についても考察の材料を提供したい。

加えて、業界団体の設立経緯にも着目し、特に「自発的に設立された」業界団体にフォーカスする。自発的に設立された業界団体の一部は、社会的リソースの確保、合法性の維持、団体利益の獲得を目的として政府との間に人的、経済的つながりを持っている。しかし、2004年以降、地方政府は「政社分離」のスローガンを掲げ、人事や財政面において団体への政府関与を禁じている。このような地方政府の政策とガバナンスにおける業界団体の自立的位置の関係性は、この「自発的に設立された」業界団体を検討することによって明らかになるであろう。

## 2. 本研究に用いる調査の概要

まず、本研究の分析に用いる中国社会団体調査の概要を以下に示す。

### (1) 第1次調査：「中国社会団体調査」<sup>10</sup>

#### ・調査地域と調査対象

北京市、浙江省、黒竜江省各行政レベル（省・直轄市級、地・市級、区・県級）に登録されている社会団体（業界団体、連合団体、学術団体、専門団体）

#### ・調査期間

2001年12月から2004年2月

#### ・サンプリング方法

①北京市各行政レベルの社会団体および浙江省・黒竜江省の省級社会団体

（全数調査）

②浙江省・黒竜江省の地・市級社会団体

（政府作成の総合発展指標に基づき、地・市級行政単位ランキングリストから、奇数順位、偶数順位の2グループを抽出し、このうち網羅される地域分布がより均一な方のサンプル全体を調査対象とした）

③浙江省・黒竜江省の区・県級社会団体

（区・県級行政単位を区・県・県級市内管轄区に分類した後、各分類の行政区画を名称の発音順に並べ、ランダムに抽出した）

9 中国の業界団体は、建国から現在までその位置付けを変化させ続けてきた。第1期（1949～78年）は計画経済体制によって私営経済が消失し、業界団体の存在余地そのものがなかった。第2期（1978～91年）には政府の経済管理部門改革により私営経済が出現し、業界団体も登場した。ただ、業界団体は政府の一部の職能を引き受けるにとどまった。第3期（1992～98年）は市場経済体制が本格化し始めた時期であり、マイクロ・レベルの経済管理にかかわる多くの職能が政府から業界団体へと委譲された。第4期（1999～2011年）は、中国のWTO加盟に伴う世界経済との連結が進み、市場経済化がいつそう進むにつれ、企業—市場—政府の三者をつなぐ役割の強化が業界団体に求められるようになり、同時に、団体の自律性の発揮も求められるようになった。そして第5期（2012年以降）は、政府と業界団体がそれぞれに権限と責任を明確化し、両者の職能の分離が進みつつある。経済発展に伴う産業構造の転換も起きており、技術研究開発、業界標準の策定、業界情報の収集と共有、セクターの自律性の維持などといった多面的な機能の発揮が業界団体には期待されるようになりつつあるのである（郁・沈・周、2013；宋曉清、2014）。

10 調査名称を詳述すると次の通りである。課題名「現代中国を中心とした利益団体および市民社会組織の比較実証的研究」(文部科学省科学研究費基盤研究 (A))、課題番号：12372001。研究代表者：辻中豊（筑波大学教授、調査当時；現在筑波大学名誉教授、東海大学教授）。

・調査方法

郵送によるアンケート調査を行った

(2) 第2次調査：「中国社会組織基本状況調査」<sup>11</sup>

・調査地域と調査対象

第1次調査と同様である<sup>12</sup>

・調査期間

2009年10月から2011年12月

・サンプリング方法

①北京市の市級、浙江省・黒竜江省の省級団体

(全数を対象とし、団体の設立年と種類に基づいてリストを作成して抽出した)

②北京市の区・県級

(北京市管轄下の18行政区・県を10の都市地域、8の郊外地域といった2グループに分け、各グループからそれぞれ2区ずつ<sup>13</sup>を抽出した。この4区の社会団体の設立年と種類に基づいてリストを作成し、抽出した)

③浙江省・黒竜江省の地・市級

(浙江省管轄下の11行政市、黒竜江省管轄下の13行政市を1人当たりGDP値の高い順にそれぞれ3グループに分けた。次に各省の各グループから、それぞれ3つずつ地・市<sup>14</sup>を抽出した。6つの地域の社会団体は、設立年と団体の種類に基づいてリストを作成し、抽出した)

④浙江省・黒竜江省の区・県級

(上記のそれぞれ抽出した3つの地級市の管轄下の行政地域を区(都市部)・県(農村部あるいは郊外地域)の2グループに分けた。次に2グループからそれぞれ1つの区と1つの県を抽出し<sup>15</sup>、各地域の社会団体をリストに基づきサンプリングした)

・調査方法

調査票は郵送および社会団体の年度検査会の開催後にて記入し、回収した。

(3) 調査票の回収状況：(表1-1)

表1-1 社会団体調査(二次)の回収状況

		調査対象の団体数 (a)	実際調査数 (b)	有効回答数 (c)	有効回答率 (c/b)	抽出率 (c/a)
北京市	第1次	2,188 (a1)	1,807	627	34.7%	28.7%
	第2次	3,167 (a2)	503	300	59.6%	9.5%
浙江省	第1次	5,270 (a1)	5,093	1,782	35.0%	33.8%
	第2次	14,352 (a2)	902	552	61.2%	3.8%
黒竜江省	第1次	2,078 (a1)	1,997	449	22.5%	21.6%
	第2次	5,519 (a2)	715	388	54.3%	7.0%

注) a1：北京大学政治発展与政府管理学院・公民社会研究中心(2004)「北京、浙江、黒竜江三省/市社会団体問卷調査数据報告書」。  
a2：2009年に民政部に登記された社会団体数である。中国社会組織網(中華人民共和国民政部国家民間組織管理局)のホームページを参照：<http://www.chinanpo.gov.cn/web/showBulletin.do?id=48277&dictionid=2201&catid=> 閲覧日：2020年9月12日。  
出所)「中国社会団体調査(2001-2004年)」、「中国社会組織基本状況調査(2009-2011年)」に基づき、筆者作成。

11 調査名称は次の通りである。課題名「日韓米独中における3レベルの市民社会組織構造とガバナンスに関する総合的比較実証研究」(文部科学省科学研究費特別推進研究)、課題番号：17002001。研究代表者：辻中豊(筑波大学教授、調査当時；現在筑波大学名誉教授、東海大学教授)。

12 2007年、中国民政部は社会団体の新たな分類方法を導入した。従来の4種類から、科学技術・研究、生態環境、教育、衛生、社会サービス、文化、体育、法律、商工業サービス、宗教、農業・農村発展、専門・業界組織、国際・海外組織、その他、という14種類となったのである。本調査は、これら新旧の分類についても質問した。また第2次調査では、社会団体のほか民弁非企業単位および基金会も調査対象としている。

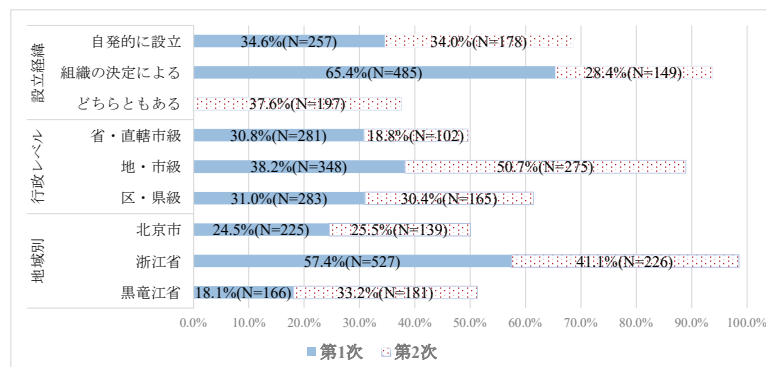
13 抽出された区は、海淀区、東城区、房山区、昌平区の4区。

14 浙江省で抽出された地・市は、杭州市、嘉興市、金華市の3市。黒竜江省ではハルビン市、ジャムス市、綏化市の3市。

15 浙江省で抽出された区・県は、杭州市下城区、臨安市、嘉興市南湖區、桐郷市、金華市の義烏市および浦江県。黒竜江省では、ハルビン市香坊区、五常市、ジャムス市の富錦市、樺南県、綏化市の海倫市および綏稜県。

#### (4) 業界団体のサンプル分布

本論文では業界団体のみを取り上げることとしているが、業界団体の設立経緯別、行政レベル別、地域別のサンプル分布を示したものが次の図I-1である。



注) 括弧内は有効回答数である。設立経緯・行政レベル・地域の検定は、いずれもP<0.01有意。  
出所) 「中国社会団体調査(2001 - 2004年)」、「中国社会組織基本状況調査(2009 - 2011年)」に基づき、筆者作成。

図I-1 業界団体調査(二次)のサンプル分布<sup>16</sup>

## II. 管理政策の変化と政府による人事・財政の関与

### 1. 団体管理制度と地方レベルにおける管理政策の変化

業界団体は社会団体の一構成要素であり、中国では、社会団体の管理制度が業界団体にも適用される。社会団体の管理に関しては、早くから「社会团体登記暫行弁法」(1950年)が施行されており、改革開放以降、「社会团体登記管理条例」(1989年)(以下、「89年条例」と略記)が追加制定された。同条例は「社会团体管理登記条例(改訂)」(1998年)(以下、「98年条例」と略記)へと改定されて現在に至っている。「89年条例」は「二重管理」<sup>17</sup>と「一行政区に同一分野の複数団体の並立を認めない」<sup>18</sup>という原則を制度化したものである。

現行の「98年条例」では、社会団体の性質、設立条件、登記管理部門と業務主管単位の職責、違法団体の処罰規定などの点について、「89年条例」よりも規定の詳細化が進んだ。社会団体の設立に関して「二重管理」および「一行政区に同一分野の複数団体の並立を認めない」という従来原則に加え、会員数、常勤職員の有無、活動資金などの面の条件がさらに追加されたのである<sup>19</sup>。こうした規制強化によって、多くの社会団体は登記することができなくなり、管理体制の枠外において活動を展開することを余儀なくされた。

とはいえ、2000年以降の市場経済化の劇的な進展と、それに伴う社会の多元化は、結社活動に対する厳

16 本調査では、業界団体の設立経緯に関する質問項目を設け、次のように尋ねた。「あなたの団体は、主に一般会員の自発的要求によって設立されたのか。それとも組織の決定によって設立されたのですか」。選択肢については、第1次調査は「1. 自発的に設立」、「2. 組織の決定による設立」の2項目としたものの、第2次調査では「3. どちらともある」を追加した。そのため、第2次調査で「自発的に設立」を選択した業界団体(34.0%、第1次調査では34.6%であった)とは別に、実際は自発的に設立された団体の一部が「どちらともある」を選択した可能性はある。なお、北京市は直轄市であり、北京市の市級は浙江省・黒竜江省における省級、北京市の区・県級は浙江省・黒竜江省における地・市級と同一の行政レベルにあることに注意されたい。

17 社会団体の設立に際し、業務主管単位(國務院の業務関連部門と県級以上の各地方人民政府の関連部門、國務院あるいは県級以上の各地方人民政府によって授権された組織である)の同意が必要とされる。設立後も登記管理機関である各行政レベルの民政部門と社会団体の日常活動を管理する業務主管単位による「二重管理」を受けなければならないと規定されている。

18 一つの行政区内(全国、省・自治区・直轄市、地・市、区・県)において活動内容が同じまたは類似する社会団体の設立が禁止されるというもの。

19 具体的には、個人会員数が50名以上、団体会員数が30団体以上、あるいは、個人会員と団体会員を合わせて50名・団体以上であること、常勤職員を有すること、活動資金について、全国級の団体は10万人民币元、地方レベルの団体は3万人民币元を有すること。これらが団体の設立の条件として定められたのである。

しい法規定という現実を前にしてもなお、業界団体の顕著な発展を促していった。2018年時点の全中国の業界団体数は42,510団体に達しており、筆者らの第2次調査時点（2011年）と比べても1.7倍の増加、社会团体全体の増加率（1.4倍）よりも高い値が出てきている<sup>20</sup>。

社会的結社の活発化の動きに応じ、中国政府は社会团体に対する既存の管理制度の改革を試みており、特に、政府と社会团体の職能の切り離しを図っている。以下、筆者らが調査地域としている北京市、浙江省、黒竜江省における業界団体に対する調査を行なう以前、各地域において実施されてきた管理政策の動きを簡単にまとめておく。

まず、北京市では、2002年に業界団体・市場仲介発展弁公室を設置して、業界団体の育成に着手した。2006年、北京市政府は「北京市業界団体の発展と改革を促進に関する意見（試行）」（京弁発〔2006〕22号）を公布し、業界団体を自立性、自律性を有し、市場と企業の利益を調整する主体として正式に位置づけるに至った。現役党幹部・政府機関職員は業界団体との兼任を禁じられ、業界団体は人事、財政面において業務主管単位からの自立化が図られたのである。

次に、浙江省は、2006年9月に「業界団体の改革と発展を推進に関する若干意見」（以下、「意見」と略記）を公布した。この「意見」によれば、浙江省の産業発展の特徴と企業発展のニーズに合わせながら業界団体の発展を促すために「政社分離」の着実な実施を打ち出すのだ、とされている。同年12月、中国共産党浙江省委員会組織部と浙江省民政庁は「現役政府機関職員の業界団体での兼任を禁止することに関する通知」を公布した。浙江省民政庁の統計では、2007年10月末には1,346の業界団体が「政社分離」を実現したという<sup>21</sup>。

そして、黒竜江省では、2004年に黒竜江省編制弁公室・省民政庁・省経済貿易委員会・省財政庁が「業界団体の設立に関する意見」を公布した。その内容は、業界団体の設立・育成を行うと同時に「政社分離」の実現を図り、業界団体の指導者が企業会員から選出されるようにすることなどを提起した。2006年には「黒竜江省の業界団体発展を促進することに関する規定」が施行され、業界団体の設立規定や、現役政府職員の兼任などに関する規定の明示も図られていった。

これら一連の政策が推進されていった結果、業界団体と政府の関係はどのように変化したのだろうか。中国社会团体調査のデータに基づきながら、その詳細を検討してみよう。

## 2. 業界団体の人事・財政への政府による関与—業務主管単位を中心に<sup>22</sup>

北京市、浙江省、黒竜江省において「自発的に設立された」ことになっている業界団体は、政府とどのような関係を持っていると表現できるのだろうか。ここでは、人事面や財政面をはじめ、政府との接触、政治過程への関与などの側面から、業界団体と政府の関係の実態を検討する。

### （1）人事上の関与

1980年代以降、中国では政府機構の改革が行われた。それによって業界団体も相当数設立された。しかし、その多くは政府の余剰人員や定年職員の再配置の受け皿となったもので、政府部門での勤務経験を持つ者が団体に要職に就任していった。このことは多数の研究から指摘されている（王・劉・何、2001；賈・沈・胡、2004；陳・汪・馬、2004）。それでは、業界団体と政府・業務主管単位の間的人事面の関係

20 データの出所：国家統計局編『中国統計年鑑（2019年）』、北京：中国統計出版社（中国国家統計局のホームページ：<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2019/indexch.htm>）「二十二：衛生和社会服務」の「二十四：社会組織、自治組織單位數」項目）、中国民政部「2018年民政事業發展統計公報」（民政部のホームページ：<http://images3.mca.gov.cn/www2017/file/201908/1565920301578.pdf>）、閲覧日：2020年2月25日。また、2004年第1次調査時点では、全国の業界団体総数が46,370団体であったが、2007年の新たな分類方法の導入後、一部の業界団体が社会サービス、農村と農業發展分野の団体としてそれぞれ登録されていることが影響しているものと考えられる。

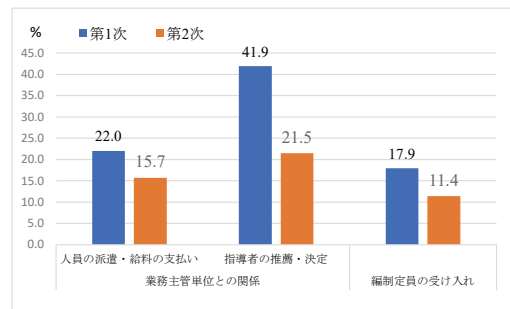
21 「浙江省行業協會与行政機關脱鉤工作全面完成」（中国中央人民政府のホームページ：[http://www.gov.cn/jrzq/2007-12/01/content\\_822517.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2007-12/01/content_822517.htm)）閲覧日：2020年9月22日。浙江省は2006年末まで、業界団体数が3,222団体である（中国社会组织網のホームページ：<http://www.chinanpo.gov.cn/2201/yjzlkindex.html>）閲覧日：2020年9月22日。

22 「業務主管単位」は各行政レベルの政府機関と規定されているが、一部の地域において、人民団体に対しても授權されるようになっている。本論文では、業務主管単位は「政府」の枠内の存在として取り扱っている。



はどのようになっているのだろうか。現行の社会团体管理体制の下では、業務主管単位には業界団体の日常活動を管理・監督する権限が与えられている。しかし、一部の地域、例えば、深圳市、北京市の中関村<sup>23</sup>では、「89年条例」による二重管理制度が実験的に撤廃されており、民政部門のみが団体の登記、活動を管理する機関として位置付けられている。

本調査では、業界団体と業務主管単位の関係のうち「業務主管単位の人員を派遣・給料の支出」および「団体指導者の推薦・決定」を尋ねる質問があり、両者の人事関係を確認することができる。その結果によると、第1次調査では22.0% (N=53) が「業務主管単位の人員を派遣・給料の支出」を選択し、41.9% (N=101) の業界団体が「団体指導者の推薦・決定」において人事関係を持つと回答した。それに対して、第2次調査では、前者は15.7% (N=27)、後者は21.5% (N=37) にとどまった。



注 「編定の受け入れ」、「人員派遣・給料支給」、「業務主管単位による指導者の推薦・決定」：  
 $p < 0.01$  有意。  
 出所 「中国社会团体調査(2001 - 2004年)」、「中国社会組織基本状況調査(2009 - 2011年)」に基づき、  
 筆者作成。

図 II - 2 自発的に設立された業界団体と政府との関係 (人事)

また、本調査は「あなたの団体は政府批准の編制定員を有していますか」という質問を設けている。そして、第1次調査では17.9% (N=43) が「有している」と回答したのに対し、第2次調査ではその割合は11.4% (N=20) にとどまった。

これらの結果を見る限り(図 II-2)、第2次調査の時点において、「自発的に設立された」業界団体であっても政府の人事関与からは完全に切り離されていないことが見受けられる。ただし、その値は第1次調査の時点よりも減少しており、徐々にではあるがこれらの団体が自立性を高めているという解釈はできるであろう<sup>24</sup>。

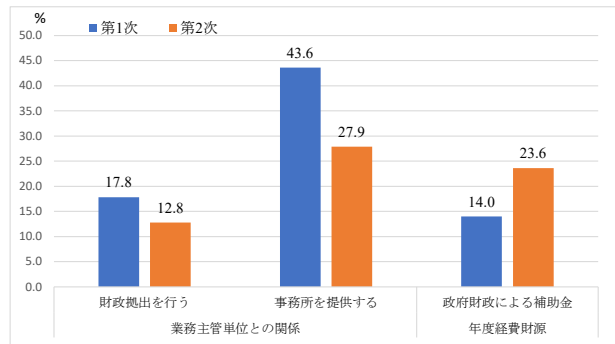
## (2) 財政上の関与

前項で述べたとおり、「政社分離」を実現するため、地方政府は、人事のみならず財政的にも業界団体に対して自立を求めているところである。本調査では、業務主管単位との関係に関して、財政的側面に關する質問も設けている。「業務主管単位は業界団体に財政拠出を行っているのか」という質問に対して、「自発的に設立された」業界団体は、第1次調査では17.8% (N=43) が、第2次調査では12.8% (N=22) が「ある」と答えた。また、「業務主管単位は団体に事務所を提供するか」という質問には、第1次調査では43.6% (N=105) が、第2次調査では27.9% (N=48) が「する」と答えている。いずれもその値は第2次調査では下がっており、「政社分離」の効果として、業界団体が自立する方向にある(もしくは仕向けられている)ことは確かなようである。

23 2010年、北京市は海淀区の中関村を実験地域として設定し、社会团体、民弁非企業、非公募型基金会社の設立にあたって、民政部門のみに登記することを認め、規制緩和の実験を試みている。

24 ただし、一部の先行研究にも指摘があるように、温州市の調査によると、自発的に設立された業界団体の中に、政府部門との間に人脈を構築することを目的として定年した政府職員を顧問として受け入れているケースが見受けられる(陳・汪・馬、2004; 郁・王・黄・李、2006)。この「政社分離」政策がどの程度徹底されているのかについては、事例研究を通じて今後確認する必要がある。





注) 「業務主管単位による財政拠出」(p<0.05有意)、「業務主管単位による事務所の提供」(p<0.01有意)、「政府による補助金の拠出」(p>0.1) 出所)「中国社会団体調査(2001-2004年)」、「中国社会組織基本状況調査(2009-2011年)」に基づき、筆者作成。

図II-3 自発的に設立された業界団体と政府の関係（財政）

ただし、団体の年度経費財源に占める「政府財政からの補助金」の比率を第1次・第2次調査で通時的に比較すると<sup>25</sup>、第1次調査では14.0%（N=30）が、第2次調査では23.6%（N=29）が、それぞれ「受け取っている」と回答した。つまり、補助金に関しては受け取っている団体がむしろ増えていることになる。ただ、検定の結果は有意ではなかった。各地方政府は「政社分離」の一環として業界団体の財政自立化を促す一方で、政府公共サービス調達プロジェクトと呼ばれる取り組みも始めている<sup>26</sup>。一部の業界団体は、公共サービスを受託して運営を代行することによって、年度経費財源のうち一部を、事業収入という形式で実質的な財政援助に代えているのではないかと考えられる。

### （3）業務主管単位との関係

「自発的に設立された」業界団体と業務主管単位との関係の緊密さについて、それら業界団体がどのような自己認識を有しているのかに目を転じよう。本調査によれば、業務主管単位との間に緊密な関係を持つと答えた団体は、第2次調査において83.7%（N=149）<sup>27</sup>に上った（第1次調査：79.6%（N=199））。そして「業務主管単位との連携が必要」とする回答も第2次調査では68.2%（N=116）に達しており、第1次調査の62.4%（N=131）を上回った<sup>28</sup>。反面、業界団体への影響力を持つ機関を尋ねたところ、第1次調査では89.1%（N=205）が業務主管単位を選択していたにもかかわらず、第2次調査では74.4%（N=128）となっており、値が減じている。その代わりに、民政部門の存在感がやや高まっている（第1次調査では10.9%（N=25）、第2次調査では25.6%（N=44））<sup>29</sup>。

自立の方向への改革という潮流はあるものの、すでに定着している業務主管単位を通じた団体への統制・管理の構図は依然として堅固だと言わざるを得ない。業務主管単位は、人事、財政の面において業界団体との関係を弱めながらも維持もしており、同時に、業界団体にとっても、団体活動を展開する資源を獲得する際に国家は不可欠な存在として認識しているのである。ただし、登録制度の規制緩和を見る限

25 第1次調査では、「あなたの団体は政府機関から補助金を受けたことがありますか」という質問を行なったが、第2次調査ではこの質問を設けていなかった。そのため、2回の調査に共通する「あなたの団体の年度総経費財源の占める割合はどのくらいですか」という質問をあえて選択して、そのなかから「政府財政による補助金」の選択肢を取り上げて検討した。図II-3に示したのは、「政府財政による補助金」の回答のうち、0.0%を除いた合計比率（ゼロでなければ政府財政による補助金を受けているとみなしうる）である。

26 1995年、上海浦東新区政府は、上海キリスト教青年会に「羅山市民会館」の運営事業を委託した。それを皮切りに、翌1996年には、上海市と深圳市が公共サービスの委託事業に関連する実験を始めた。2003年1月に政府委託法が施行されると、上海市、北京市、無錫市、浙江省、広東省などの各地方政府は、こぞって社会団体の受託を念頭に置いた公共サービスの運営委託を行なうようになった（賈・蘇・他、2009）。筆者も2012年8月17日、浙江省温州市工商業連合会・総商會へのインタビューを行った際にこの旨を確認した。

27 数値は「非常に緊密」と「比較的緊密」の合計割合である（p<0.01有意）。

28 p<0.01有意。

29 p<0.01有意。

り、一部の業界団体は、直接管理する民政部門の影響力の増強が見受けられている。

以上をまとめると、人事と財政の両面をみるかぎり、各地方政府レベルにおける「政社分離」政策の下、「自発的に設立された」業界団体は、業務主管単位との距離を徐々に拡大させつつあると考えてよいように思われる。また、団体登録に際して、民政部門のみが許可を出すようになるにつれ、一部の業界団体に対して影響力を持つ国家機関として、民政部門が業務主管単位にとって代わる兆しもないわけではないことも指摘できる。

### Ⅲ. 業界団体の活動実態

#### 1. 設立目的と団体間のネットワークの構築

ここからは、業界団体の活動実態に目を転じて検討を進めてゆこう。

##### (1) 設立目的と団体の規模

まず、業界団体の設立目的を確認してみよう。設立目的からは、団体の政策に対する主観的な関与認識をうかがい知ることができる。結果は表Ⅲ-2で示したとおりである。調査（2004年第1次と2011年第2次）を通時的に比較すると、会員の利益のために政策への働きかけることを含め、ほとんどの項目の回答率は下がっている。特に、「政府主管部門に対する業務協力」を回答した割合は2割以上も下がった。反面、政府に協力した形での「公益活動の展開」という項目が唯一上がった。人事、財政的な「政社分離」を図るなか、ガバナンスにおいて、これまで公益的な役割を独占していた政府が、業界団体に対しても公益的な役割を求める程度が高まっていると示唆される結果である。このことは、業界団体自身も認識している事柄ではないだろうか。

表Ⅲ-2 自発的に設立された業界団体の設立目的

	第1次調査 (%)	第2次調査 (%)
(1) 政府への協力		
政府主管部門への業務協力	75.9	53.1
公益活動の展開	28.8	41.8
(2) 会員の利益		
情報・サービスの提供	85.2	83.1
会員間の交流促進	78.2	78.0
正当権益の保護	79.4	68.9
(3) 政策への働きかけ		
会員のため優遇政策の勝ち取り	56.0	53.7
政策実施への影響力行使	22.6	18.1
N	257	177

注)  $p < 0.05$  有意。

出所) 「中国社会団体調査 (2001-2004年)」、「中国社会組織基本状況調査 (2009-2011年)」に基づき、筆者作成。

次に、会員の加入方法を確認してみる。これも団体の自立性を図る指標の1つたりうる。第1次調査では、「自己申請」による加入が85.4% (N=158) であったのに対し、第2次調査では95.5% (N=176) にまで達した。「自発的に設立された」業界団体は、個人の意思による参加者によって構成される傾向が強まっているものと見られる<sup>30</sup>。

また、調査時期の中間に位置するおよそ8年の間、中国のGDPの平均成長率は9.8%を維持した<sup>31</sup>。このような経済力の飛躍的な向上は業界団体の規模拡大につながっているのだろうか。調査によって得られた個人会員数を検討した結果、第2次調査でのそれは第1次に比べ明らかに拡大していることが分かった。

30 他方、組織の決定によって設立された業界団体に限ってみると、第1次調査 (74.0%、N=327)、第2次調査 (73.3%、N=146) のいずれも、会員自らの申請によって参加している比率は7割程度である ( $p < 0.01$  有意、オッズ比=0.4 (両側))。

31 世界銀行のホームページ: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=CN> (閲覧日: 2020年10月17日)。

とりわけ1～49人の個人会員数を抱える小規模な団体が第2次調査では23.3%（第1次：19.5%）となったほか、100～149人の団体も8.9%（第1次：2.3%）となっており、その値を高めている<sup>32</sup>。

繰り返しとなるが、中国の社会団体の設立と管理は「89年条例」に基づく「一行政一業界一団体」規制もとの国家コーポラティズム体制として特徴づけられてきた。しかし、2007年、共産党第17期全国大会において、社会の協調、市民の参加を包括した社会管理メカニズムの構築が目標として掲げられると、党・政府は、より多くの社会団体を通じて各業界・多様な市民の意見を吸収する必要に直面し、制度の再調整の必要が生じた。2008年、上海市、広東省、浙江省、安徽省などの各地域において、同一行政区における複数の業界団体の設立や地域を越えた支部組織の設立を促し始めた（劉鵬、2011）。このような地方政府の規制緩和後に我々の第2次調査は実施されたのである。第2次調査では、団体の支部組織の有無や他団体への加入状況について尋ねている。「自発的に設立された」業界団体のうち16.4%（N=29）が支部組織を「有する」と答え、他の団体への入会率も32.2%（N=57）となっていた。地域における団体の存在が重畳化するとともに、団体と団体の間の横断的なネットワーク関係の構築が始まろうとしている、という解釈はできそうである。

## （2）社会・会員向け活動の展開

また、業界団体は社会一般や会員に向けてどのような活動を展開しているのだろうか。本調査の結果を見ると、「会員への法律支援」（第1次：29.7%（N=52）；第2次：38.5%（N=52））を除いて、社会・会員向けの活動の回答率も全般的に下がっている。とりわけ「情報提供・コンサルティング活動の展開」（第1次：72.6%（N=156）；第2次：46.6%（N=69））、「会員への意見の反映」（第1次：90.3%（N=158）；第2次：73.1%（N=114））の減少は著しく、2割程度の幅で減っている<sup>33</sup>。

そして、会員同士の信頼度が低下していることもデータで示された。第1次調査では、会員間の信頼度が高いとする回答率が68.8%（N=201）であったのに対し、第2次では12.0%（N=21）となり、低下が著しい<sup>34</sup>。会員に向けた団体の活動が停滞しており、会員同士の連帯が薄くなっているのではないかという推測が成り立つ。

上記の分析結果をまとめると、「自発的に設立された」業界団体は、経済発展と規制緩和の帰結として、団体としての自立性は高まりつつあると解釈してよいであろう。同時に、会員規模を拡大させながら、団体同士の横断的なネットワークを構築する試みも見受けられるようになった。しかしその反面、団体の活動自体が減少し、会員間の信頼度も低下している傾向にあることを考えると、団体間ネットワークの発達と団体内相互作用の空洞化という2点に特徴を見出すことができるのではないかと考えられる。

## 2. 政治過程における業界団体の活動の実態

それでは、経済発展、規制緩和を通して自立性を高めつつある業界団体に、企業家の利益を代弁する利益団体としての性格を見てとることはできるだろうか。または、政治過程に関与する傾向は見受けられるだろうか。「自発的に設立された」業界団体の政治過程への関与ぶりについても検討してみよう。

### （1）働きかける機関・信頼する機関

中国の政治体制の下、業界団体は行政機関を最も有効な働きかけ先であると認識してきた（陳・汪・馬、2004；郁・王・黄・李、2006；郁・江・周、2008；黄媚、2010）。そのことは本調査からも確認することができる（表III-3を参照されたい）。第1次調査時点では、「自発的に設立された」団体は党委員会と行

32 その他に、200～249人では3.2%（第1次：1.9%）、250～299人では2.4%（第1次：0.0%）であった。いずれも第1次調査より高い値が出現している。p<0.01有意。

33 他にも、業界団体の会員向け活動として、「国内の視察」（第2次：39.7%（N=58）；第1次：53.4%（N=118））、「海外研修」（第2次：21.7%（N=28）；第1次：23.4%（N=54））という値を得ている。p<0.05有意。

34 会員間の信頼度が低いと思われる割合について、第1次が0.8%（N=2）であったが、第2次が62.3%（N=109）となる。p<0.01有意。

政機関を有効な働きかける対象として認識しており<sup>35</sup>、欠損値込みの比率、平均値、最頻値のいずれをみても、行政機関の存在感は高かった。

表Ⅲ-3 自発的に設立された業界団体の働きかける機関 (第1次調査)

	有効性 (%)	平均値/中央値/最頻値/標準偏差	有効回答数
党委員会	72.4 (21.4)	3.92/4.00/5/1.105	76
行政機関	72.2 (49.4)	3.81/4.00/4/0.976	176
人民代表大会	41.6 (12.5)	3.18/3.00/3/1.097	77
政治協商会議	26.2 (6.7)	2.74/3.00/3/1.203	65
裁判所 (法院) (1)	35.8 (7.4)	2.85/3.00/2/1.336	53
サンプル総数	257		

注) (1)：中国では、裁判所を「法院」と呼ぶため、以下では、「法院」とする。有効性の数値は「最も有効」と「比較的有効」の合計比率である。(2)：括弧内は欠損値込みの比率である。P<0.01有意。(3)：黒字が比率が最も高い前3位である。  
出所)「中国社会団体調査 (2001-2004年)」に基づき、筆者作成。

これと同様の質問を第2次調査では設けていないものの、団体にとって信頼できる機関・組織について異なる質問を行った<sup>36</sup>。そのうち「自発的に設立された」業界団体の分析結果について表Ⅲ-4に示してある。

表Ⅲ-4 自発的に設立された業界団体の信頼機関・組織 (第2次調査)

	有効性 (%)	平均値/中央値/最頻値/標準偏差	有効回答数
全人代代表・政協委員	78.9 (59.0)	3.91/4.00/4/1.069	133
地方人代代表・政協委員	78.6 (61.8)	3.91/4.00/4/1.042	140
中央各部委員会の指導者	74.6 (54.5)	3.88/4.00/4/1.100	130
地方政府の指導者	83.0 (68.6)	4.14/4.00/4/0.785	147
法院	60.6 (43.3)	3.70/4.00/4/1.002	127
マス・メディア	56.7 (42.7)	3.56/4.00/4/1.100	134
大衆世論	51.9 (38.2)	3.40/4.00/4/1.135	131
国際機構	41.3 (28.1)	3.05/3.00/4/1.189	121
サンプル総数	178		

注) (1)：有効性の数値は「非常に信頼できる」、「かなり信頼できる」の合計比率である。(2)：括弧内は欠損値込みの比率である。P<0.01有意。(3)：黒字が比率が最も高い前3位である。  
出所)「中国社会組織基本状況調査 (2009-2011年)」に基づき、筆者作成。

その結果、値の高い順に、「地方政府職員」が83.0%、「全人代代表・政協委員」が78.9%、「地方人代代表・政協委員」が78.6%となった。また、平均値と標準偏差をそれぞれ確認しても、業界団体は地方政府職員を最も信頼しているといえる。

本調査結果からは、「地方政府」、「党委員会」、「人代・政協」の3つが有効な働きかけ先であり、業界団体にとって信頼できる行政機関とみなされているという解釈が可能である。従来中国の政治システムにおいては、人代 (人民代表大会)、政協 (人民政治協商会議) はしばしば共産党の「ゴム・スタンプ」と揶揄されている。しかしながら、今回の調査結果によれば、業界団体の政治社会へのアクセスにあたって、人代と政協も比較的重要な位置付けにあるらしいことが判明した。この背後にあるのは、江沢民が「三つの代表」<sup>37</sup>を提起して企業家の政治参加が加速し、そのようにして政治過程に参加した一部の企業家が人

35 質問は次の通り。「あなたの団体の主張を通じたり、自らの權益を守ったりするためには、どのような政府機関と接触するのがより有効だと思いますか。次の尺度でお選び下さい」。選択肢は、5「最も有効」、4「比較的有効」、3「ふつう」、2「効果が小さい」、1「効果なし」、の5つ。

36 質問は次の通り。「あなたの団体の権利や利益、意見を主張する時、どのような機関・組織が信頼できると思われますか。次の尺度でお選びください」。選択肢は、5「非常に信頼できる」、4「かなり信頼できる」、3「ふつう」、2「あまり信頼できない」、1「まったく信頼できない」の5つ。

37 2000年、江沢民 (当時、共産党総書記) は、共産党は「先進的な社会生産力の発展の要求」、「先進文化の前進の方向」、「最も広範的な人民の根本的利益」を常に代表しなければならない存在であると発表した。これを受け、2002年、第16回の共産党大会では、私営企業家 (先進的な社会生産力の発展の要求を代表する存在であるとして) の入党を正式に認め、その存在を党規約に盛り込んだ。

代表、政協委員に選ばれることとなり、自らの発言・意見を伝達しやすくなったという事実かもしれない<sup>38</sup>。

（2）ロビイング活動と政策決定への関与

業界団体が政府に対して活動を展開するにあたり、彼らは一体どのような手段・行動をとるのだろうか。また、その手段・行動に効果はあるのだろうか。ここでは業界団体のロビイング活動について検討する<sup>39</sup>。

ロビイング活動には、行政機関や政党など政治アクター直接に入り込んで内側から働きかけてゆくインサイド戦術と、メディアなどを通じて世論に働きかけて支持を得てゆくアウトサイド戦術がある。表III-5に示したように、業界団体はインサイド戦術をよく使用しており、比較的効果が高いと認識している。第1次調査では、「政府主催の座談会への参加」、「調査報告書・建議書の提出」、「直接に政府職員に電話する」といった行動を業界団体はよく行っていると回答していた。第2次調査では設問を変えたものの、第1次調査と同様の方法が有効であるという団体の認識が得られた。一方、アウトサイド戦術については、「マス・メディアへの情報提供」と「他団体との連合」の2つが高い値を示している。特に、第2次調査では、他団体と連携して政府に働きかけることを有効と回答した業界団体が46.8%（N=62）に上っている。

表III-5 ロビイングの戦術を行使する頻度・効果

ロビイングの戦術・効果	第1次調査 <sup>(1)</sup>		第2次調査 <sup>(2)</sup>	
	(%)	有効回答数	(%)	有効回答数
<b>インサイド</b>				
政府が主催する座談会の参加	58.5 (33.5)	147	76.4 (47.2)	110
調査報告書・建議書の提出	58.8 (35.0)	153	69.0 (48.9)	87
政府職員の電話	55.9 (24.1)	111	52.9 (20.2)	68
政府職員に手紙・メール	25.7 (7.4)	74	47.4 (10.1)	38
会員を動かし、政府による電話・メール	8.5 (1.9)	59	6.4 (1.7)	47
発言力を持つ人との接触	29.4 (9.7)	85	27.3 (8.4)	55
<b>アウトサイド</b>				
司法ルートによる解決	8.3 (1.9)	60	13.2 (3.9)	53
陳情	8.5 (1.9)	59	4.4 (1.1)	45
請願・座り込み	1.7 (0.4)	58	2.0 (0.6)	51
集会の開催	1.7 (0.4)	58	8.5 (2.2)	47
マス・メディアへの情報提供	29.7 (8.6)	74	31.3 (11.2)	64
記者会見	8.5 (1.9)	59	7.5 (2.2)	53
意見広告	12.9 (3.1)	62	17.9 (5.6)	56
他団体との連合	14.5 (3.5)	62	46.8 (16.3)	62
サンプル総数	257		178	

注) (1)：第1次調査では、ロビイング活動を展開する頻度について質問し、数値は「ふつう」、「比較的頻繁」および「非常に頻繁」の合計割合である。(2)：第2次調査では、ロビイングを展開する効果について質問し、数値は「ふつう」、「比較的効果あり」の合計割合である。(3)：括弧内は欠損値込みの比率である。P<0.05有意。  
出所)「中国社会団体調査(2001-2004年)」、「中国社会組織基本状況調査(2009-2011年)」に基づき、筆者作成。

では、実際のところ、業界団体は政治過程において影響力を持っているといえるのだろうか。第1次調

38 蔡定劍の研究によれば、1998年の第9期全人代は、企業家代表が20.54%を占めており、政府幹部の次に多かった（蔡定劍、2003）。また、人代表および政協委員として、ビジネス環境の改善、法規修正などに関する議案を提出する企業家は少なくない。例えば、杭州市娃哈哈（ワハハ）集団の創業者である宗慶後は、2003年から3期連続して全人代代表に選出されたことがある。彼は2003年から2017年の間に、全人代に184件の建議、13件の議案を提出した（中国企業家網のホームページ：<http://www.iceo.com.cn/com2013/2018/0808/303871.shtml> 閲覧日：2020年10月17日）。

39 第1次調査では、「あなたの団体は政府機関に本団体の意見や要求を提出する場合、どのような頻度でなさいですか」（選択肢は、1「まったくない」、2「比較的に少ない」、3「ふつう」、4「比較的に頻繁」、5「非常に頻繁」の5つ）という質問に対し、政府に直接働きかけるインサイド戦術を中心としているものの、メディア、他団体との連携といったアウトサイド戦術も併用しつつあることが判明している。他方、第2次調査では、団体のロビイング活動の展開について、「あなたの団体は政府機関に政策的な意見や提出する場合、次にあげるような行動を取ったことがありますか。取ったことがある場合はその効果を教えてください」（選択肢は、0「はっきりいえない」、1「あまり効果ない」、2「ふつう」、3「比較的効果あり」の5つ）」という質問を設けた。

査では、政府の政策・方針を実施した経験をもつ業界団体は22.2% (N=37)、政策の阻止・停止するよう働きかけに成功した経験をもつ団体が9.0% (N=14) であった。他方、第2次調査では、政策実施・阻止経験をもつ団体は13.7% (N=20) となった。本調査2回の中間の時期には、「自発的に設立された」業界団体の政治過程への参画はあまり進まなかったように見える<sup>40</sup>。

また、団体の活動地域において、政府の政策決定に対して「強い影響力を持つ」と答えた団体は28.4% (N=50) であった。第1次調査の21.0% (N=48) よりやや高いものの<sup>41</sup>、統計的に有意ではなく、団体の影響力が拡大しているとまでは言い難い。

### (3) 政府との関係への認識

政府の「政社分離」政策によって、政府との関係について業界団体は認識を変化させたのだろうか。本調査では、団体と政府の両者の接触時にいずれが主導しているかを尋ねているが、第2次調査では、33.1% (N=56) の団体がいずれも同程度 (第1次: 24.6%, N=48) としており、60.4% (N=102) は自ら (団体) からの方が多く (第1次: 71.8%, N=140)<sup>42</sup>。この値をみるかぎり、政府が圧倒的に主導力を持っているわけではなく、むしろ双方向的な関係性の存在がうかがえる。

また、政府との関係の緊密度について、第2次調査が61.2% (N=109) の団体が緊密であると答えており、第1次調査の値である43.6% (N=99) を2割近く上回ったものの<sup>43</sup>、統計的には有意ではなかった。政府から重視されているとする程度は、第1次調査の65.5% (N=116) から第2次調査の48.1% (N=74) へと減少した<sup>44</sup>。重視されない理由としては、「他団体・政府との交流が少ない」(第2次: 35.7% (N=15)) とするものが多かった。その他に「ごく一部の人の利益しか代弁していない」、「特定の政策しか関心を有していない」、「政治関心度が低い」といった回答も示された<sup>45</sup>。

上記の結果をまとめると、「自発的に設立された」業界団体から業務主管単位や地方政府は信頼されたり、団体自らの意見を表明する対象として位置付けられたりしているとともに、人代や政協も重要な信頼の対象となっている。一方、2回にわたった調査結果を比較したところでは、政策実施への関わり、地域における影響力といった面で団体の存在感が高まっているとはいえ、むしろ政府との関係も希薄になりつつある。これらの傾向を見て取る限り、政府との交流の少なさ、限られた人々の利益の代弁、限られた範囲の政策への関心といった面を踏まえて、業界団体は自らの存在が政府から重視されていないという認識を持ちつつあるのではないと思われる。

## おわりに

本論文は、筆者らが北京市・浙江省・黒竜江省における業界団体に対し実施した社会調査結果の分析を通して、団体の管理制度の変化を踏まえながら、「自発的に設立された」業界団体の存立様式、その活動のあり方、政治過程への関与といった点について確認に努めてきた。

分析によれば、「自発的に設立された」業界団体は、各地方政府による「政社分離」政策のもとで人事や財政の面で自立性を高めつつある。そして、政府の思惑どおりに業界団体は政府との関係も薄まりつつある。無論、過去と同じように、団体と政府の接触パターンは政府が依然として主導的な位置を持っているものの、団体と政府の接触は双方向性をもっていることも確認できた。ただし、その他の分析によれば、

40 p<0.01有意。

41 数値は「強い」、「比較的強い」、「非常に強い」の合計比率である。p>0.1 (両側)。

42 「政府のほうが多い」と答える比率は、第2次6.5% (N=11)、第1次3.6% (N=7) であった。p<0.1有意。

43 数値は「非常に緊密」、「比較的緊密」の合計比率である。p>0.1 (両側)。

44 p<0.01有意。

45 「他団体・政府との交流が少ない」(第1次: 25.0% (N=13))、「ごく一部の人の利益しか代弁していない」(第1次: 11.5% (N=6); 第2次: 28.6% (N=12))、「特定の政策しか関心を有していない」(第1次: 7.7% (N=4); 第2次: 24.1% (N=19))、「政治関心度が低い」(第1次: 7.7% (N=4); 第2次: 19.0% (N=8)) はそれぞれ回答している。p<0.01有意。



「自発的に設立された」業界団体でありながら、社会一般や会員に向けた活動はあまり活発ではなく、それに起因する会員同士の低い信頼が発見されたり、政治過程への関与もあまり拡大していなかったり、さらには、政府から自らがあまり重視されていないのではないかと、といった団体の認識も示唆された。

これらの現象を総じてどのように理解することができるだろうか。「政社分離」後、自己の活動目標の設定をはじめ、内部のガバナンスの不全、会員や社会一般向けの活動について、特に「自発的に設立された」業界団体には様々な困難が待ち構えているであろうことを一部の研究者は指摘していた<sup>46</sup>。第2次調査の実施時期は、まさにこのような過渡的な時期に行なわれたものであった。政府は「政社分離」を強力に推進することで政府と業界団体、そして市場との間の関係をリセットしようとした。複数団体設立などに関して規制を緩和し、まるで市場の競争原理に基づいて市場と企業家にとって役割を果たすことのできる団体とできない団体を選別しているかのようにも見える。

そして、業界団体への管理制度改革を契機として、中国の国家—社会関係に変化の兆しがあると主張することは果たして可能だろうか。「国家主導的な市民社会」と特徴づけられてきた中国の国家—社会関係は、業界団体の現状を分析するに過ぎず、依然としてその特徴が強いつつあると言わざるを得ない。しかし、政府によって市場競争原理のもとで育成されつつある業界団体は、政府に対する垂直的な関係よりもむしろ会員の利益、市場・国際社会への動向に否応なく目を向けなければならない。また、社会ガバナンスは、2012年の第18回党大会以来、社会管理の中心的な理念とされるようになっており、各業界・市民の利益伝達は社会団体を通じてなされることが期待されるようになりつつある（黄・辻中、2018）。そのような政府路線が定着している限り、社会ガバナンスと称しつつ、経済領域における政府、業界団体、個人（企業家）、そして市場参加者の間の協働は今後ますます求められるようになると考えられる。

したがって、国家主導的な側面を残しながらも、いわゆる自由民主主義体制諸国が新自由主義的政策潮流により国家の社会からの撤退とそれに置き換わるガバナンスを志向するのは異なり、中国では、かつての日本にみられたような発展志向型の国家主導的な側面を残したまま、社会集団の相互作用によるガバナンスを拡大させて社会の安定化を図ろうとするような国家—社会関係へと進んでゆくのではないかと、という推測について、ここで述べておきたい。

一方、市場経済化の進展に伴って、中国においても個人の利益表出が活性化しており、その中には集団抗議事件の多発も見受けられるようになっている<sup>47</sup>。国家主導の社会ガバナンスを維持するといっても、社会の側から国家が挑戦を受けている。また、21世紀以後世界経済に組み込まれる中、国家は、そのような個人や社会に加えて、グローバル経済からも圧力を受けている。そのような状況の中で、国家が地方レベルの業界団体に対してどのような役割を求めようになりつつあるのか。また、業界団体の中で、地域性、団体の規模、海外進出する企業を支える団体と国内産業、経済市場に限定して設立された団体の行動に違いがあるのか。これらの問題は、今後の課題として継続的に検討を進めてゆく必要があると考える。そして、これから実施する予定である第3次中国社会団体調査から得られるデータを用いて、2011年以降における業界団体の更なる変化をより詳細な分析を通じて、社会団体を介した中国特有の国家—社会関係について新たな理論的パラダイムの構築を試みてゆきたい。

## 参考文献

### 日本語

- 石田徹（1992）『自由民主主義体制分析——多元主義・コーポラティズム・デュアリズム』法律文化社。
- 黄媚（2010）「中国業界団体の利益団体化に関する一考察——「中国社会団体調査（2001-2004年）」に基づく定量的分析」『筑波法政』（第49号）、45-65頁。
- ・辻中豊（2018）（研究ノート）「中国共産党第十九回全国代表大会2017と地方ガバナンス」『筑波法政』

46 例えば、趙曉明（2015）「行業協會商会脱鉤後如何自己發展」『中国社会報』（10月28日）。

47 例えば、李林らの研究によれば、2000年から2013年にかけて、中国全国において100人以上の集団抗議事件が871件も発生したとされている（李・田、2014）。

(第73号)、9-20頁。

辻中豊・伊藤修一郎編著 (2010)『ローカル・ガバナンス——地方政府と市民社会』木鐸社。

——・小橋洋平・黄媚 (2014)「第4章 比較のなかの中国市民社会組織—概況」辻中豊・李景鵬・小嶋華津子編『現代中国の市民社会・利益団体——比較の中の中国』木鐸社、114-141頁。

#### 英語

Chen Jie and Dickson, Bruce J (2010), *Allies of the State: China's Private Entrepreneurs and Democratic Change*, Cambridge: Harvard University Press.

—— (2013), *A Middle Class Without Democracy: Economic Growth and the Prospects for Democratization in China*, Oxford: Oxford University Press.

Hui, Elaine Sio-ieng and Chris King-chi Chan (2016), "The Influence of Overseas Business Associations on Law-making in China: A Case Study," *The China Quarterly*, No.225 (Mar), pp.145-168.

Jonathan Unger, Anita Chan (1995), "China, Corporatism, and the East Asian Model," *The Australian Journal of Chinese Affairs*, No.33(Jan), pp.29-53.

Margaret M. Pearson (1997), *China's New Business Elite: The Political Consequences of Economic Reform*, Berkeley: University of California Press.

Ma, Qiusa (2006), *Non-Governmental Organizations in Contemporary China: Paving the Way to Civil Society*, New York: Routledge.

Moore, Barrington (1966), *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, Boston: Beacon Press.

Stefanie, Weil (2016), *Lobbying and Foreign Interests in Chinese Politics*, New York: Palgrave Macmillan.

#### 中国語

陳家喜 (2007)『改革時期中国民営企業家の政治影響』重慶：重慶出版社。

陳剩勇・汪錦軍・馬斌 (2004)『組織化、自主治理与民主——浙江温州民間商会研究』北京：中国社会科学出版社。

蔡定劍 (2003)『中国人民代表大会制度』北京：法律出版社。

鄧正来 (2008)『国家与社会——中国市民社会研究』北京：北京大学出版社。

董文琪・謝洪波・他 (2015)「行業協會的内部治理問題研究」(中国社会組織公共サービス・プラットフォームのホームページ：<http://www.chinanpo.gov.cn/700100/92605/index.html> 閲覽日：2020年9月27日)

賈西津・沈恒超・胡文安 (2004)『轉型期的行業協會——角色、功能与管理体制』北京：社会科学文献出版社。

——・蘇明・韓俊魁・孫傑 (2009)『中国政府購買公共服務研究終期報告』亞洲開發銀行 (アジア開發銀行のホームページ：<https://www.adb.org/sites/default/files/project-document/64177/36656-01-prc-tacr-06-cn.pdf> 閲覽日2020年10月7日)

江華・張建民・周瑩 (2011)「利益契合：轉換期中中国国家与社会關係的一個分析框架 - 以行業組織政策参与為案例」『社会学研究』第3期、136-152頁。

康曉光 (2011)『依附式發展の第三部門』北京：社会科学文献出版社。

李林・田禾編 (2014)『法治藍皮書—中国法治發展報告 NO.12』北京：社会科学文献出版社。

劉鵬 (2011)「从分類控制走向嵌入型監管—地方政府社会組織管理政策創新」『中国人民大学學報』(第5期)、91-99頁。

馬長俊 (2020)「解構与重構—行業協會商会脱鉤改革的政会關係變遷研究」『行政管理改革』(第2期)、78-87頁。

Scott Kennedy・鄧国勝 (2012)「行業協會的遊說行為及其影響因素分析」『經濟社会体制比較』第4期、147-156頁。

孫炳耀 (2002)「行業協會与經濟領域中的民間治理」俞可平『中国公民社会的興起与治理的變遷』北京：

社会科学文献出版社、124-149頁.

宋曉清 (2014) 「全面深化改革時代政府与行業協會商会關係的重構」『中共浙江省委党校学報』(第5期)、45-52頁.

Tomas Heberer・吳志成訳 (2003) 『作為戰略群體的企業家—中国私营企業家的社会与政治功能研究』北京：中央編訳出版社.

韋諸霞 (2016) 「嵌入型治理—全面深化改革時期行業協會的制度供給探析」『中国行政管理』(第6期)、52-57頁.

王名・劉国翰・何建宇 (2001) 『中国社团改革—从政府選択到社会選択』北京：社会科学文献出版社.

—— (2008) 「第一章 民間組織的發展及通向公民社会的道路」王名主編『中国民間組織30年—走向公民社会1978-2008』北京：社会科学文献出版社、1-52頁.

俞可平 (2005) 『增量民主与善治』北京：社会科学文献出版社.

郁建興・王詩宗・黄紅華・李建琴 (2006) 『民間商会与地方政府—基于浙江省温州市的研究』北京：經濟科学出版社.

——・江華・周俊 (2008) 『在参与中成長的中国公民社会—基于浙江温州商会的研究』浙江：浙江大学出版社.

——・沈永東・周俊 (2013) 「行業協會在我国經濟轉換昇級中的作用—基于浙江、江蘇、上海的研究」『上海行政学院学報』第2期、4-13頁.

曾慶捷 (2017) 「“治理”概念的興起及其在中国公共管理中的応用」『復旦学報 (社会科学版)』第3期、164-171頁.

趙曉力 (2012) 「論全国人大代表的構成」『中外法学 (北京大学)』第5期、973-989頁.

(筑波大学人文社会系研究員)