

中国における社会ガバナンスの萌芽 —産業クラスターにおける業界団体のケーススタディから—

丘 海雄 (Qiu Hai-xiong) *

于 永慧 (Yu Yong-hui) **

訳 竹村 朋子***

要 旨

広東省の産業工業会の機能に関する記述をもとに、本稿では産業クラスターにおける業界団体ごとの発展の違いとその原因を分析し、社会ガバナンス機関を取り巻く経済的環境とその基盤について検証する。検証の結果、産業クラスターにおける業界団体は、いまだ初期の発展段階にあるが、メンバーからの要求を即座に把握し、要求を満たしたり、産業発展の可能性を適切に拡大させているということがわかった。さらに、業界団体を組織することによって、互恵的な集団行為の組織、組合規制の構築、経済秩序の維持、取引コストおよびリスクの削減などにおいて、優れた実績を残している。政府と業界団体間にある一貫した利益や、業界団体が発展にむけた民営化および市場化について検証することが、社会ガバナンス機関の経済的環境や基盤の発展につながると考える。

キーワード：社会ガバナンス、産業クラスター、産業団体

* 中国・中山大学社会学部教授
** 中国・華南師範大学准教授
*** 立命館大学社会学研究科博士課程後期課程

1

産業クラスターのガバナンスは、市場、政府、および社会から構成されている。地域、発展段階、文化、システムの違いによって、産業クラスターのガバナンスは変化しやすい。第二次世界大戦後、イタリアの産業クラスターは活気にあふれていた。反国家独裁主義および防衛傾向が強い社会背景において、イタリアの産業クラスターには社会ガバナンスとしての明確な機能があり、クラスター・ガバナンスにおいて、業界団体は重要な役割を担っていた。これと比較し、改革開放後、計画経済から市場経済へと移行しつつある中国では、財政分離政策（Fiscal Separation Policy）によって刺激されたローカル政府が、産業クラスターの成長を促進させることで、経済発展に積極的に参加している。しかし、中国では「強い政府と弱い社会」という歴史が長いことに加え、民族ガバナンスの基盤が弱い。一般的に、産業クラスターのガバナンスは、政府が主導し、弱い社会ガバナンスとともに進む。執筆者らが初期の調査で訪問した際、業界団体のある会長が、「産業クラスターは、特徴的な産業博覧会のようになり、政府のモットーは、『政府が舞台を作り、企業が演技をする』ことです。でも、事業者団体の役目は言及されていないため、『チケットを売る（仲介者になる）』チャンスすらないんです」とため息まじりに述べた。

本研究によって、一般的に、珠江デルタ周辺の産業クラスターにおける社会ガバナンス力は弱く、事業者団体としての機能は非常に限定的であるものの、市場経済の成長および産業クラスターの成長にともない、産業クラスターにおけるいくつかの業界団体では、その社会ガバナンス力が徐々に強化されていることが示された。本稿では、いくつかの典型的な事例を取り上げ、広東省の珠江デルタ周辺における産業クラスターのガバナンス形成システムとその機能について議論することを目指す。

産業クラスターとは、ある特定の地域や空間において、企業が、競争およ

び協調関係を維持するために、関連組織のサポートのもと同じ産業内で集結することを意味する。生産組織および事業システム（制度）の一種である。業界団体は、ネットワークの制度化において重要な要素である。クラスターの発展において、不可欠な存在である。

改革開放後、広東省の珠江デルタ周辺で多様な産業クラスターが生まれた。たとえば、中山市固鎮の照明器具産業、南海市西樵鎮の繊維産業、順徳区乐从の家具産業、東莞石龍の電子製品産業、潮州市庵埠の食品産業などがある。特徴的な産業クラスターにおける産業の多くは、100億元以上の年間工業生産高であり、同時期の国内市場の半分近くのシェアを獲得している。執筆者らによる10年近くにわたる調査から、社会ガバナンスが形成されつつあり、潮州市庵埠の食品産業協会、中山市大涌鎮のシタン材家具産業協会、仏山市平州の翡翠産業協会などの業界団体はよりうまく機能していることがわかった。次章では、各協会について述べ、それぞれについて分析する。

2

最初の2つの事例については、省略する。

(3) 南海平州翡翠産製品業協会 (Nanhai Pingzhou Jade Article Industry Association)

南海平州は、中国の4つの翡翠製品市場のうちのひとつである。ここには、500人以上の翡翠製品製造業者がおり、プレスレット、イヤリング、パールのネックレス、指輪といった装飾品を中心に、約2500トンが製造されている。

南海平州翡翠製品産業協会は、2001年に設立され、協会の最高権限と決定権は評議会と総会に与えられている。会長は、総会で行われる選挙で決められる。事業主以外の人役員になることは認められていない。協会の主な役割は、翡翠製品の見本市を開催すること、ビジネスにかかわる論争が起き

たときに調停・仲裁すること、産業を育成すること、である。執筆者らが最初に協会を訪問した2003年の会員企業は1500強であったが、1年後に2度目に訪問した際には4000近くにまで増加していた。会員企業の半分は平州の企業と取引をしているものの、平州に拠点がなく、東南アジア、香港、モスクワ、台湾などの企業も存在する。

協会が急速に発展したのは、主に協会がもつ機能的な方向性によるもので、取引秩序を規制するための先導的な役割を担っているからである。翡翠製品の中でも、特にエメラルドの取引は非常に不安定な状態にある。原石の量や質の推定が難しいため、エメラルドの取引には、多くの経験と運が求められる。かつて、平州出身の商売人たちは、平州の流通業者を非難し、雲南省の盈建で翡翠製品を購入していた。その1つめの原因は、信頼性に欠けていたためである。地元の売人は、バイヤーとの交渉が成立した後でも、他のバイヤーがより高い金額を提示すれば、あらゆる口実を使って交渉を破断させることをよく行っていたからである。2つめの原因は、重量を偽り、取引後、不当な料金を要求していたからである。3つめの原因は、偽物を売ること、バイヤーに大きな損失をもたらしていたからである。平州のバイヤーたちはストライキを行い、そのストライキを組織した人々は、地元販売業者によってブラック・リストに記録されている。

雲南省から来た販売業者が、平州で製品を売ろうとすることもある。そうすると、地元のバイヤーが、その販売業者らを脅すために、早朝、彼らのトラックに乗り込み、臀部や足で製品を踏みつけることで、他のバイヤーを撤退させ、製品の価格を下げさせる。

このような秩序の欠如は、翡翠製品の取引におけるリスクやコストを高めており、翡翠産業の発展を妨げることにもつながっている。そのため、南海平州翡翠産製品業協会が、翡翠製品の取引システム（Jade Article Trading System）を制定した。

平州で開催される翡翠製品見本市では、組織によって運営されるオーク

ションによって取引が行われる。オークションに参加できるのは会員のみである。執筆者らの調査員がかつて一連のオークションを観察したとき、会員は製品をチェックし、事前に匿名入札することが認められていた。入札は、製品数に応じて続けられる。協会スタッフが数、重さ、基礎価格を公表したあと、各会員が入札する資格を与えられる。落札者名が読み上げられ、その落札者がサインをすると入札が確定される。適当な理由がなく、入札者が期限までに商品を受け取ることができない場合は、その入札者は処罰の対象となり、会員権をはく奪されることになる。月3回、見本市は開催されている。見本市を開催することで、ビジネスに関わる全ての集団のために、公平で透明性の高い取引環境を与えている。

翡翠製品は人気が高く、価格の安定化が非常に難しい点から、「金は高価 (valuable)、翡翠は貴重 (priceless)」と言われており、翡翠製品市場で起きるビジネス紛争の調停および仲裁をするのも、協会が担っている機能のひとつである。翡翠製品見本市には、約500人のディーラーがおり、取引段階で多くの紛争が起きている。協会は8つのチームで構成されており、ビジネス紛争の仲介に特化したチームもある。協会長は、個人的にも頻繁に調停に関わっている。協会は、「平州ジュエリー・翡翠取引の組合取引規制 (Transaction Guild Regulations of Pingzhou Jewelry and Jade Article Fare)」を制定し、それを調停基準としている。協会は、紛争が起きると、調停・仲裁のための仲介者となる。ある事例は、継続的なビジネス関係を維持している2つの団体に関するもので、彼らは、知人であり、友人であった。この場合、金銭調停はなく、翡翠の取引のために口頭による同意のみが行われ、解決に至った。しかし、その後も、片方の団体からもう一方の団体に対して、支払いが遅れることということが頻繁に起きている。そのため、後者が協会に調停を申請し、苦情を申し立てた。会長と調停団は、両者が、口頭で同意がなされたのを認めていることを知り、支払いが遅れていた団体が契約を違反していることを確証した。その結果、取引をまとめるか、違反

団体が相手に対して違約金1500元を払うかという選択肢が示された。最終的には、両者が違約金で解決することに同意し、調停は成功に終わった。執筆者らの調査終了までに、協会は117件の紛争を仲裁し、失敗した調停は1件のみであった。

3

これまで、取引協会の役割というなかで、経済組織としての広東省の産業クラスターを紹介してきた。かつて、国家経済貿易委員会 (State Economic and Trade Commission) は、業界団体とは社会の仲介組織および自主的な産業運営組織であり、政府と企業をつなぎ、産業内におけるサービス、自己管理、連携、管理などの役割を担っている、と定義した。学術的には、業界団体の定義はさまざまであるが、根本的な考え方は共通している。社会および経済にかかわる非政府組織、もしくは自発的に設立された非営利組織であるという自主規制の一種であり、共通の利益を拡大させ、特定の産業において法的権利を維持するためのものである、とまとめられる。

市民社会に関する一般的な理論では、経済分野におけるガバナンスは、3つの圏 (マクロ、ミドル、ミクロ)、すなわち、公共圏 (政治ガバナンス)、第三圏 (社会ガバナンス)、個人圏 (市場ガバナンス) に分類することができる。

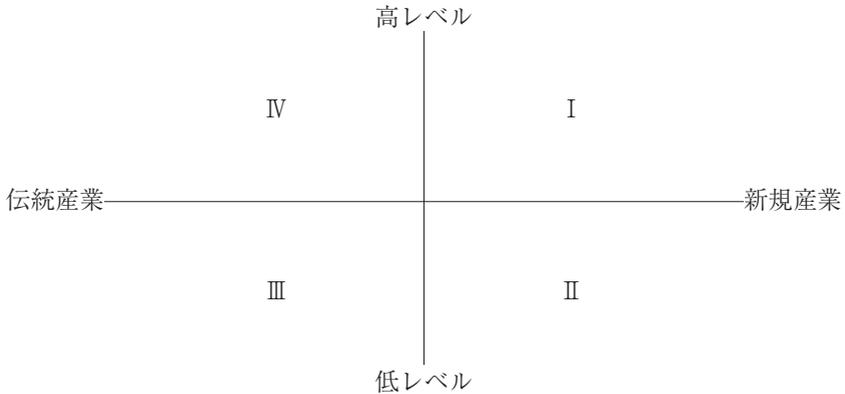
理想的な経済ガバナンス様式に関連して、各圏が各々の機能を発揮し、共治するために3つの圏が共存している。第三圏では、業界団体が企業によって権利を与えられており、業界団体は、自主規制や相互利益、自己訓練などの原則を守ること、産業内の共通利益のために働くことが主な活動である。ここでの業界団体の機能は、集団行動を組織し、資源を共有し、団体内の意見を一致させ、連携することなどである。国内および海外の事例をまとめると、業界団体の主要機能はサービス、連携、コミュニケーションの3部

分から成り立っているということが出来る。

改革開放政策以前の中国では、国有システムと計画経済のみが実施されていたため、政府が経済活動において絶対的な役割を担っており、企業は独立した存在ではなかった。したがって、経済活動における非政府組織の機能は、国によってまかなわれていた。そのため、政治ガバナンスはひとつしか存在しなかった。改革開放政策後、所有権改革および計画経済から市場経済への移行にともない、経済活動にかかわる非政府組織の存続と発展の可能性が生まれた。他の非政府組織と比べると、経済関連の非政府組織では、発展の促進や支援のために、より柔軟な政策が採られている。たとえば、1990年代半ば、4つの都市で、業界組織が試験的に設立されたことがある。しかし、総体的に見ると、中国の業界団体は十分な発展を遂げておらず、政府との過剰な親密関係を維持している団体が大半である。そのような団体では、自治体制が整っていないことは明白であり、政府主導の非政府組織（GONGO：government leading non-governmental organizations）の支部に属している。機能的にも不十分である。業界団体の機能がおよぶ範囲も狭く、代表性が低く、運営要員が不足していること明確である。

広東省の業界団体に関する長年にわたる調査経験から、広東省の業界団体は、中国の他地域にある業界団体より発展している一方で、広東省の中でもその発展状況は業界団体によって異なるということがわかった。業界団体による差異は、2つの側面に分けることができる。ひとつは、レベルの問題で、高いレベル（省や地区）の業界団体は、低いレベル（郷、県、村）の団体ほど発展していない。もうひとつは、産業の伝統に関する問題で、計画経済地域にあり、産業内（冶金や織物など）の管理責任を担ってきた業界団体は、改革開放後に登場した新規産業（証券、理髪店など）における業界団体や、改革開放以前にローカル・エリアで発展途上にあつた（そのため、産業集団がなかった）伝統産業の業界団体と比較して、発展していない。

図 3-3 業界団体のレベルと産業的伝統



上の2つの次元を見ると、一般的にタイプIIの発展が最も望ましく、タイプIVの発展が最も望ましくない。学術的には、非政府組織の発展のみに限ると、2つの方向性、すなわち政府によって選ばれるか社会によって選ばれるか、もしくは2つのタイプ、すなわちシステムから切離するかシステムから発生するか、に分けられる。方向性とタイプは、本質的には相互に関連している。システムから切離した非政府組織は、政府によって選択された産物である場合が多く、そこでは政府が主な役割を担っており、その多くが政府主導の非政府組織である。システムから新たに発生した非政府組織は、基本的に社会の選択による産物で、政府から比較的独立しており、非営利団体(NGO)の理想型に近い。制度変化に関する理論から見ると、前者は政府が最初に行動を起こす供給タイプで、後者は非政府団体が最初に行動を起こす需要タイプである。上記の分類基準は、あらゆる非政府組織に当てはまるだけでなく、業界団体をさらに細かく分ける際にも有用である。業界団体を分析し、理想型を考える際、この分類基準を当てはめると、供給タイプのな特

徴を持つ業界団体は依存型、需要タイプのな特徴を持つ業界団体は独立型とみなすことができる。

執筆者らが広東省で観察した経験を踏まえてみると、タイプIIの業界団体は比較的自立性があり、タイプIVの依存性は高いことが認められた。産業クラスターにおける業界団体分析に戻って考えると、業界団体は基本的にタイプIIに属すると考えられる。広東省のほとんどの産業クラスターは、町レベル、または村の行政範囲内で発展し始めたため、「1村1商品、1町1有名商品」という特徴がある。1990年代、多くの広東省の産業クラスターは町レベルに属していたため、「専門街」と呼ばれていた。広東省の大部分の産業クラスターが、計画経済時代、農業が盛んであった場所に位置している。当時は、近代産業が行われておらず、発展途上の産業がごくわずかに存在していただけだった。近代産業クラスターの設立には、市場の要求をとらえた地方農業者、もしくは私企業および外国企業が主体的に関わっていることから、タイプIIの業界団体は、一般的に市場によって選ばれた結果であると言える。

広東省において、低いレベルの新興産業がうまく機能し、急速な発達を遂げている理由はなんだろうか。執筆者らは、中国における経済成長の原因と経済移行期における地方政府の行動変化に対する検証過程で、「ポスト・ローカル・コーポラティズム (Post Local Corporatism)」という概念を提唱し、市場改革が早い段階で成功している地域の地方政府が、経済成長を促進するために発揮している機能について説明している。コーポラティズムのかつての学術的な概念は、1990年代以前の財政改革を総括的に表したもので、改革は「さまざまなレベルの政府間にあるひとつのストーブとひとつの食事」であり、そこでは、地域の基盤となる政府が、役人と企業家の両者の役割を担いながら、地域経済の発展を積極的に促していたというように見られていた。1990年代以降、民間経済が興り、所有権改革が成功した地域では、草の根の地方政府による地域経済活性化のために生じる制度的な動機的要因

というひとつの側面が、ほかの側面の変化にはつながらなかったことが、執筆者らの調査によって示された。新たな制度的圧力のもと、所有形態が主に公共経済から民間経済へと移行している地域では、地域経済の発展を促すために、地方政府は、企業の内部運営への直接関与から海外投資の積極的な誘引へと根本的形態を変化させ、良い投資環境を作り出し、外的環境から地域経済の発展を助長している。地域経済の発展と政府の経済的・政治的関心は密接に関わっているため、地方の草の根政府は、業界団体が地域経済の発展にとって有用だと判断すると、その業界団体を強力に支援し、政府と業界団体との間で利益や機能の衝突が起こらないようにする。たとえば、中山市大涌鎮の郷政府は、業界団体の責任者から定期的な意見徴収を行い、その業界団体に土地を譲渡したことからあつた。クラスターに関する調査から、草の根である地方政府官僚は、多くの場合、企業家である業界団体の理事を高く評価しており、両者の関係は同等であり、良好な関係が築かれていることが観察されている。

郷レベルと比較すると、省レベルの業界団体の地位は低い。例として、ある省の業界団体シンポジウムに執筆者らが参加したとき、管理部門の若いセクション・チーフが、プレゼンテーションの時間が少し長かったという理由だけで、業界団体の局長に対して、激しく叱責していたのを目にしたことがあつた。もちろん、関連の公的部署が、決議に参加してもらうために業界団体を招集することもあるだろうが、その多くはただの形式にすぎない。高いレベルの業界団体では、機能的なスペースが欠如しているという問題がある。本調査を行うなかで、いくつかの機能が政府組織から業界団体へと移行した理由は、単にその機能の利益還元性が低いと政府が判断したためであることがわかつた。政府が利益になると考えれば、その機能を業界団体へと移行することはない。さらに広域レベルで見ると、経済発展と高レベルの政府関係者との間で利害が一致するということは、比較的少ない。高い行政レベルに属する政府関係者が、業界団体の発展を支持し、経済発展を促進させる

ために主導権を発揮することは、総体的に少ない。学術的には、このような現象を表現するのに、「限定的移行 (limited transfer)」「エッジ競争 (edge competition)」という言葉を使用する。政府と業界団体との現在の関係について、これらの言葉は高レベルの政府と業界団体との関係を適切に描写していると考えられる。しかし、産業クラスターにおける業界団体と草の根地方政府との関係に関して見ると、上記の表現は適切ではなく、「積極的移行 (active transfer)」「利益的補足 (beneficially complementary)」と言えるだろう。

新興産業では、業界団体が既存システムから発生していないため、人員、組織、その他資源について行政組織に依存するという方向性は根本的に存在しない。新規の業界団体は、市場競争と人々の要求から生まれたものである。団体の多くは、行政機関によって移行された外部機能を無抵抗に待つということはないだろう。これらの業界団体の生存と成長は、業界団体が発揮する機能とメンバーの意識によって影響を受け、業界団体は積極的に生活空間を広げ、メンバーの要望を把握し、満たしていくだろう。すでに述べたいくつかの事例から、産業クラスターにおける業界団体の重要な機能について見ると、業界団体は、集団行為を組織することで、製造・運営コストを削減したり、産業内での組合組織の設立を支援することで、IPR (知的財産権)の問題を解決、法的手段以外の方法で製品の質を保証したり、取引制度を設けることで、処理にかかわるコストやリスクを減らしたりしている。これら全ての働きが、適時に適切に行われている。伝統産業では、既存システムから生まれた業界団体のメンバーは、国家所有企業が集団所有企業の人が大半である。これらの企業は、企業の「義母」に対する責任を担っており、多くの事項が「義母」によって決定されなくてはいけない。これらの企業は、業界団体に対して比較的小さな要求しか行うことができない。1990年代末、広東省の産業地帯では、9つの新たなグループ企業が再建された。業界団体の働きの一部も、これらのグループ企業に移行された。それにともない、業界

団体に積極的に参加するこれらグループの支局（たとえば、地方自治体レベル）が全体的に減少している。一方、産業クラスターから生まれた業界団体に関しては、メンバーは主に私営企業から出ているため、上述した国家所有や集団所有の企業と比較すると、業界団体のための「義母」は基本的に存在しない。これら私営企業では、業界団体に対して比較的大きな要求もなされている。もし、産業クラスターにおける業界団体が、これらの私企業のための「義母」と呼ばれるとしたら、その「義母」は任命されるのではなく自然発生するものであり、私企業自体が任意で選ぶであろう。

結論

産業クラスターにおける業界団体に関する事例研究をもとに、本稿では非政府組織に関する研究概念を用いて、多様なレベルや異なる産業の業界団体を比較することによって、広東省の産業クラスターにおける業界団体事例を分析し、異なるレベルの業界団体と政府間の利益関係は変化しやすいこと、業界団体の分野ごとに会員制度の構造が多様であることを指摘した。政府と業界団体との間にある一貫した利害関係を調査することは、業界団体の発展にとって非常に重要であり、業界団体の民営化・市場化によって、経済分野において、社会ガバナンスの制度的環境や基盤を作り出すことができるだろう。

参考文献

- Chan, K. and Qiu, H. (1998) *Small Government, Big society: Social Organizations and Civil society in China*. *China area studies series*, No.8, March.
- Hechter, M. (1987) *Principles of Group Solidarity*. Berkeley: University of California Press.
- James, E. (1989) *The Nonprofit Sector in International Perspective: Studies in Comparative Culture and Policy*. Oxford University.
- Putnam, Robert D. (1993) *Making Democracy Work: Civil Traditions in Italy*. Princeton:

- Princeton University Press.
- Putnam, Robert D. (1995) *Bowling alone: America's declining social capital*. Journal of Democracy.
- Salamon, L. M. (1994) *The Global Associational Revolution: The Rise of the Third Sector on the World Scene*. Occasional Paper 15. Baltimore: Institute for Policy Studies. Johns Hopkins University.
- Unger, J. and Chan, A. (1995) *China, Corporatism, and the East Asian Model*. The Australian Journal of Chinese Affairs, issue 33.
- White, G., Howell, J. and Shang, X. (1996) *In Search of Civil Society: Market Reform and Social Change in Contemporary China*. Oxford: Clarendon Press.

