

# 1999年の中国電信再編案策定の政治過程

—— 国務院指導者と情報産業部の役割を中心に ——

さ さ き のり ひろ  
佐 々 木 智 弘

## 《要 約》

1994年に中国電信（China Telecom）の独占状態にあった電気通信業が、中国聯通（China Unicom）の新規参入による独占打破を経て、競争が進むかに思われたが、その後も中国電信による事実上の独占状態が続いた。そのため、この状況を解消すべく、1999年2月に中国電信の事業別4分割を盛り込んだ「中国電気通信業改革案」が策定された。

この中国電信の再編案策定過程は、第1に電気通信業の所管官庁である情報産業部ではなく、朱鎔基総理など国務院指導者の影響を強く受けたこと、第2に国務院の指導者の強い影響を受けながら、最終的には情報産業部が自らに有利な再編案を策定したことから、国務院指導者と情報産業部が主要アクターであり、両者の駆け引きがポイントとなる政治過程としての特徴を有する。

国務院指導者が中国電信の再編の方向性として事業別独立分割を打ち出したのは、電気通信業改革が単なる業界の問題ではなく、国有企業改革、WTO加盟、国家情報化ネットワーク構想の推進などの外部の圧力にさらされて、中国電信の再編が、社会の圧力や国際的な要求を考慮しなければならなかったから、すなわち電気通信業改革が政治化したからだった。他方、情報産業部にとって中国電信の再編は所管官庁としての権力リソースの維持と大きく関わっており、固定電話事業の分割をも含んだ国務院指導者の意向を覆し、自らに有利な中国電信の事業別独立4分割案を策定することができたのは、電気通信業という専門性の高さを全面に押し出し、国務院指導者らの説得に成功したからであった。

本稿では、中国電信の再編案の策定過程を分析し、電気通信業改革の政治化の状況と、情報産業部が国務院指導者との駆け引きを通じて中国電信の事業別4分割を決断するに至る政治過程を明らかにする。

はじめに

- I 中国電信の再編に至る経緯
- II 中国電信再編案の策定過程
- III 電気通信業改革の政治化
- IV 情報産業部の巻き返し

おわりに

はじめに

1990年代に入り、それまで独占状態にあった中国の電気通信市場に競争原理が導入される過程で政府がどのような役割を果たしてきたかを

明らかにすることは、中国の計画経済システムから市場経済システムへの転換過程における政府の役割の変容の一端を解明することに寄与すると考える。本稿では、1990年代後半、中国の電気通信市場を事実上独占していた中国電信（China Telecom）の再編案の策定過程を分析し、國務院指導者と情報産業部の役割を明らかにすることを目的としている。

1990年代後半、中国の電気通信業界は、中国電信と中国聯通（China Unicom）の2社体制にあった<sup>(注1)</sup>。しかし、電気通信市場は中国電信による事実上の独占状態にあった。これには、電気通信業の所管官庁である郵電部による中国聯通に対するさまざまな規制が働いていたことが背景にあった。他方、ユーザーの間では加入料や通話料などが大きな負担になっていることに対し不満が高まっていた。これについても、市場の独占が原因であると考えられた。こうした状況から、電気通信業改革が争点に上った。

1998年3月、中国の中央政府にあたる國務院の機構改革が行われ、郵電部は改組され、新たに情報産業部（日本語では「情報産業部」、本稿ではこれを含め機構名はすべて中国語のまま使用する）が電気通信業の所管官庁となった。しかし、郵電部と情報産業部では機能は異なった。郵電部は電気通信業全体の政策立案や業界の許認可などの行政管理機能（政）だけでなく、計画経済システムの遺産ともいえる企業の経営を直接管理する機能（企）も有していた。つまり、「政企不分」の状況にあった。しかし、市場経済化を反映し、情報産業部は前者の機能のみとなり、これにより電気通信業における「政企分離」が完了したといわれた。そして、改革の焦点は中国電信の再編にうつり、事業別独立4分

割を盛り込んだ「中国電気通信業改革案」が1999年2月に発表された。

中国電信の再編では、情報産業部は、中国電信を事業別に分割し、国の全額出資による中国電信集团公司の下にグループ化することで、市場の独占を維持し、中国電信集团公司の経営管理機能を確保し、政企分離の骨抜きをもくろんだ。しかし、情報産業部の意に反し中国電信を事業別に独立4分割するという再編案が決定された。

この中国電信の再編案策定過程が政治過程として特徴的である第1の点は、電気通信業の所管官庁である情報産業部ではなく、國務院指導者の影響を強く受けた点である。

ここで國務院指導者として想定しているのは、総理、副総理、國務委員（副総理級）である。1998年3月以降、國務院のトップである総理には朱鎔基が就いていた。朱鎔基は、中国共産党の最高意思決定機構である中共中央政治局常務委員会委員（当時、党内序列1位から7位で構成）であり、共産党内の序列3位という政治的に極めて高い地位にあった。さらに総理をサポートするために当時4人の副総理と4人の國務委員がいたが、そのうち筆頭副総理の李嵐清は中共中央政治局常務委員会委員であり、その他の副総理も中央政治局委員（当時、党内序列1位から22位で構成）だった。副総理と國務委員の8人は、それぞれが複数の担当分野をもち、責任を負っている。しかし、その担当分野は明文化されているわけではなく、その時々状況で変わった。電気通信業については、呉邦国副総理が担当した。他方、所管官庁のトップである情報産業部長は呉基傳だが、彼は党中央委員会委員（党内序列1位から250位くらいまでで構成）にすぎな

かった。このように総理や担当副総理と情報産業部長との間には、共産党内の序列で明らかな差があった。

電気通信業に国務院指導者の関心が高まったのはこれが初めてではない。1994年7月の中国聯通設立に至る過程で、設立を求める電子工業部とそれを阻止しようとする郵電部が対立した。杭州商学院教授で規制問題の専門家である王俊豪は、国務院がこのとき「仲裁者」の役割を演じた [王俊豪主筆 1999, 165] として、国務院指導者が官庁間の調整の役割を果たしたことを示唆している。しかし、本稿が取り上げる中国電信の再編では、国務院指導者は「仲裁者」ではなく、再編の内容にまで踏み込んで関与し、再編の方向性を決定づける「当事者」だった。

第2の特徴は、再編案策定過程が国務院指導者の影響を受けるなかで、情報産業部が最終再編案を自らに有利に導いた点である。国務院指導者は再編案の策定にあたり、電気通信市場の独占を打破し、競争メカニズムを機能させるために中国電信を独立分割することを念頭に置いていた。これに抵抗できなくなった情報産業部は中国電信を事業別に独立4分割することで事態を収拾しようとした。これにより情報産業部は基礎電気通信網<sup>(注2)</sup>の管理を維持することができるため、政企分離が進むなかで所管官庁としての権力リソースを維持できると考えた。

再編案策定過程における国務院指導者と情報産業部の関係については、国家発展計画委員会（以下、国計委）マクロ研究院価格研究所研究員の王学慶が、市場参入の統制権（中国語で「管制権」）は直接国務院に属する。市場参入の1つととらえられる中国電信の4分割では、情報産業部や国計委などは自らの案を提出するだけ

で、国務院がそれを参考にする。最終決定権は国務院にあり、国務院によって直接掌握され、組織的に実施されたと説明した [王 2004, 77]。また国家発展改革委員会（2003年の機構改革で国計委から改組された）体制改革与管理研究所の黄雲鵬は、参入の監視管理（中国語で「監管」）は国務院が行い、情報産業部や国計委などではない。中国電信の4分割に対する決定権（中国語で「決策権」）は完全に国務院にあり、情報産業部などその他の政府部門には建議権があるだけであると説明した [黄 2006, 229]。しかし、これらは状況を説明したにすぎず、国務院指導者が「当事者」となった背景を素通りし、また情報産業部の影響力を過小評価している<sup>(注3)</sup>。

所管官庁ではない国務院指導者が策定過程に強い影響力をもったのは、彼らが何らかの外部の圧力にさらされたからだと考えるべきである。すなわち、電気通信業改革が、単なる電気通信業界内部の問題であるだけでなく、社会の圧力や国際的な要求を考慮しなければならなくなった、つまり電気通信業改革が政治化したことを意味している。他方、そうした状況下でも、情報産業部が国務院指導者の意向を覆し、自らに有利な再編案へと説得させることができたのには、電気通信業の専門性の高さが決定的な要因であったということができる。

中国の政治過程に関するまとまった代表的な先行研究として、リーバソールとオクセンバークが三峡ダム建設などのエネルギー政策を事例に官僚組織の影響を分析した [Lieberthal and Ok- senberg 1988]。三宅康之は、財政制度改革など1980年代の経済政策を事例に中央と地方の相互依存関係を分析した [三宅 2007]。下野寿子も1980年代の対外開放初期の外資導入をめぐる中

中央における対外開放派と計画経済派の関係、中央と広東省など地方の関係を分析した [下野 2008]。中央官庁の分析としては、国分良成が、国家計画委員会の構造と機能の変遷について分析を行っている [国分 2004]。こうした研究成果は1990年以前、すなわち市場経済化が本格化する前の時期を対象としている。

本稿では、中国電信の再編案の策定過程を分析し、電気通信業改革の政治化の状況と、信息产业部が国务院指導者との駆け引きを通じて中国電信の事業別独立4分割を決断するに至った政治過程を明らかにする。これは、1990年以降の市場経済化が本格化していく時期を対象としている点で、いくらかの学術的貢献ができるだろう。なお、1990年以前との比較については、稿を改めて議論することとしたい<sup>(注4)</sup>。

## I 中国電信の再編に至る経緯

### 1. 事実上の中国電信の独占状態

最初に、1998年までの中国の電気通信業の状況を確認しておきたい。

中国では、1949年以降の計画経済システムのもと、他の産業界でも、政企不分、すなわち所管官庁が行政管理機能だけでなく、業界を構成する国有企業の経営を直接管理する機能をも有していた。電気通信業界は、中国電信の前身であり所管官庁である郵電部の内設部署に位置づけられていた電信総局が唯一電気通信サービスを提供していた。このことは、郵電部自身が独占的に企業経営を行っていたことを意味していた。別の見方をすれば、郵電部は電信総局を通じて電気通信市場での独占を維持するための電気通信政策を自ら実施してきたのである。

しかし、1978年以降進められた改革・開放政策のもとで、あらゆる産業界で規制緩和され競争原理を導入し市場化を進めるために、政企分離、すなわち所管官庁を含む政府の行政管理機能と国有企業の直接的な経営管理機能を分離し、政府は企業の生産経営に直接介入せず、企業自身が生産経営を管理することが進められてきた。そして電気通信業も規制緩和の流れに無縁ではなかった。1980年代後半、急速な経済発展にともない通信需要が急増する一方、供給能力不足が深刻なものになり、経済活動に影響を与えていた。その原因として政企不分のもとで、事実上郵電部が市場を独占している点が指摘され、郵電部に対する批判が展開された<sup>(注5)</sup>。これに対し、郵電部は1994年5月に電信総局を分離し、中国電信として法人登記することで、政企分離の体裁を整えた。そして同年7月には、電子工業部を中心として、専有網を保有する電力工業部、鉄道部のほか13の地方政府、金融機関などが出資して設立された中国聯通が新規参入し、独占が打破された。こうして、中国の電気通信市場に中国電信と中国聯通の2社による競争状態が生まれたのである。

その後中国の電気通信業は発展し、1998年末の中国の固定電話加入者数は8742万、携帯電話加入者数が2386万で、それぞれ対前年比で24パーセント増、81パーセント増と大きく増加した。しかし、中国電信の独占状態はその後も続いた。中国聯通は郵電部によって固定電話事業を許可されなかったため、事業開始を1998年7月まで待たなければならなかった。他方、中国聯通の主要事業であった携帯電話事業のシェアは全体の6パーセント、ページャー事業（ポケベルのこと）も5.3パーセントを占めるにすぎず、中

国電信の競争相手として機能していなかった。他方、加入料や月額基本料、通話料が高いという価格面でのユーザーの不満も大きくなり、それは中国電信の独占が原因であるとマスコミもたびたび報道した。こうした社会的な批判が高まり、電気通信業改革が社会的な 이슈として浮上することになった。

## 2. 情報産業部の機能

1997年9月に開かれた中国共産党第15回全国代表大会（以下、第15回党大会）で国務院機構改革が提起され、1998年3月に開かれた全国人民代表大会で改革案が採択された。

国務院機構改革の目的は大きく2つあった。ひとつは肥大化した組織数、人員の削減であり、もうひとつは政企分離を完成させ、政府の職責を確定することにあつた〔佐々木 2001〕。

この機構改革で、それまで電気通信業の所管官庁であつた郵電部は、電子情報製品製造業とソフトウェア業の所管官庁であつた電子工業部と統合され、ハード、ソフト、ネットワークを所管する情報産業部に改組された<sup>(注6)</sup>。情報産業部の職責、内設機構数、職員数は、日本の各省庁の設置法に相当する省庁ごとに定められる「三定案」により規定されていた。三定案は、国務院により公布されることで、法規と同様の権威を有するものとなる<sup>(注7)</sup>。ここで情報産業部の職責を整理し、機構改革により電気通信業の所管官庁としての職責が郵電部に比べてどう変わったかをみておこう。

電気通信業についていくつかの旧中央官庁から情報産業部に移譲された職責は、(1)旧国家無線電管理委員会、およびその辦公室の行政機能、(2)旧国務院信息化領導小組、およびその

辦公室の行政機能、(3)旧広播電影電視部（日本語で「放送映画テレビ部」、以下、広電部）の放送テレビ伝送網（ケーブルテレビ網を含む）の統一計画と業種（中国語で「行業」）管理、放送テレビ伝送網の技術体制と標準を組織し制定する行政機能<sup>(注8)</sup>、(4)航天（日本語で「宇宙」）工業総公司の通信ラジオ衛星網の発展計画と技術体制の行政機能、(5)旧国防科学技術工業委員会の衛星軌道位置の国内での協調機構、(6)旧国家計画委員会が参与する公衆通信業務料金の管理、基本通信業務料金徴収標準の制定機能である。

複数の官庁に散在していた電気通信業にかかわる職責が情報産業部に集中されたことで、所管官庁としての電気通信業に対する行政管理機能が強化されたといえる。特に、(3)にある「放送テレビ伝送網（ケーブルテレビ網を含む）の統一計画と業種管理」の行政機能は、後述するケーブルテレビ網の電気通信業への参入をめぐり、情報産業部が国家広播電視総局（本機構改革で広電部から改組され、日本語では「国家放送テレビ総局」、以下、広電総局）と対立していることから、注目しなければならない。

その他、参入制限については、経営許可証の発行権限を有し、資源配分では電話番号だけでなく、新たに周波数とインターネットのドメインの割り当て権限を有することになった。相互接続については、接続と料金精算の方法の制定権限と監督権限が明記された。価格については、すでに述べた(6)のとおりである。こうした規制権限について、情報産業部は郵電部よりも幅広く有することになったといえる。

他方、情報産業部になって、所管官庁として失ったものも大きかつた<sup>(注9)</sup>。それは、企業に

対する経営管理機能である。撤廃されたおもな機能としては、国家電気通信主幹網の建設と経営管理という企業機能が電気通信企業、あるいは電気通信企業集団に移譲された。また投資管理権と財務管理権、幹部管理権、そして郵電部直属の企事業の国有資産価値の保持と拡大に関する管理・監督機能も失った。これにより、信息产业部は、制度上、中国電信と中国聯通の企業経営に対する直接的な管理機能をほとんど失ったといえる。しかし、信息产业部の三定案には、国有企業の再編を指導し、企業集団を設立する権限が盛り込まれた。また、おもな電気通信企業の財務報告・支払、企業間精算の規則・制度を研究、制定する「経済調節与通信精算司」の設置が、信息产业部が企業の財務管理に関与しようという意向をもっていることを示していた。そのため、国務院機構改革による電気通信業の政企分離に対する評価は分かれた<sup>(註10)</sup>。

## II 中国電信再編案の策定過程

信息产业部の発足により、電気通信市場の事実上の独占を続ける中国電信の再編に対する社会的な期待も高まり、現実味を帯びることになった。

1998年3月の発足後、信息产业部は、国務院の指示により、中国電信の再編案の作成をスタートさせ、同年9月に国務院に提出した。その後、国計委、国家経済貿易委員会（経貿委）、財政部、中国人民銀行、国家証券監督管理委員会、国家工商管理局、国務院経済体制改革辦公室（体改辦）から意見が出され、総理、副総理、国務委員、信息产业部を含めた上記関連官庁らが参加する総理辦公会議において少なくとも4

回にわたり議論され、第4回目の1999年2月14日の総理辦公會議で最終決定された [李 1999b, 22-23]。

中国電信再編案は総理辦公會議が審議の場となっており、その策定過程には所管官庁である信息产业部のほかに国務院指導者が大きく関わった。そのため本節では、2月14日に最終決定される中国電信再編案の策定過程を分析し、信息产业部と国務院指導者の関わり方を明らかにする。

### 1. 信息产业部の当初案の策定過程とその狙い

最初に、1998年9月に国務院に提出される信息产业部の改革案（以下、当初案）の策定過程を分析し、信息产业部がどのような改革を目指していたかを明らかにしておく。

信息产业部では、周徳強副部長をトップとする再編案作成組が設置された。このなかで中心的な役割を担ったのは政策法規司の劉彩司長（日本の中央官庁の局長に相当）だった。

信息产业部は中国国際金融会社に再編案の作成を委託した。中国国際金融会社は、中国初の合弁投資銀行であり [李 1998, 16]、1997年に中国電信が香港株式市場と米国ニューヨーク株式市場に上場した際、米国ゴールドマン・サックス社と共に幹事会社となり、財務顧問となった。また後述する中国電信のページャー事業の分割にあたって、中国国際金融会社は財務顧問に就くなど、中国電信と業務上の関係が強かった。また1996年から世界の電気通信業の発展に関する研究を進めていた。そして中国の電気通信業についても、1997年初めに、元国家経済体制改革委員会経済体制研究所副所長で、当時香港澳海金融控股有限公司<sup>(註11)</sup>董事長顧問の王

小強を中心とする中国社会科学院経済文化研究中心の電信産業課題組に研究を委託していた。その際、ゴールドマン・サックス社も資金を提供した<sup>(注12)</sup> [中国社会科学院経済文化研究中心主編 2000, 6]。

中国社会科学院経済文化研究中心電信産業課題組は、1998年5月14日、香港海金融控股有限公司や中国社会科学院経済文化研究中心と関係の深い民間機構である「産業フォーラム」(中国語で「産業論壇」)が主催する「中国電気通信業発展戦略研究討論会」(以下、討論会)において、「中国電気通信業の発展戦略」をはじめ8本の研究報告を行った<sup>(注13)</sup>。これらの研究報告が、中国国際金融会社に提出された最終報告の内容とほぼ同じものと推測される。研究報告で、王小強は、「現在中国の電気通信業が優勢を保っているのは統一された基礎電気通信網が整備されているからであり、競争を強調するあまり優勢を分散させてはならない」と述べ、信息产业部が基礎電気通信網を統一的に管理し、電気通信企業がそれを借り受けて電気通信事業サービスを提供するという基礎電気通信網の管理とサービス提供の分離を主張した<sup>(注14)</sup>。

王小強らの最終報告をもとにして、中国国際金融会社は1998年5月末までに、信息产业部に「中国電信再編報告」を提出した。この報告は、中国電信の再編案を5つ提示した。すべては明らかになっていないが、そのうちの2つの案、すなわち事業別に分割した後、それらを(1)中国電信集団会社が全額出資するグループ企業にする案と、(2)信息产业部が出資し直接傘下の企業にする案が信息产业部の高い評価を受けた [李 1999b, 23]。

同月、国務院指導者の指示により、信息产业

部は中央機構編制委員会、国務院法制辦公室と合同でアメリカとカナダ、イギリス、ドイツなどに視察団を派遣し、電気通信管理体制の視察を行った。そして、同年6月末、視察団は国務院の関連責任者に対し視察報告を提出した。その後、国務院指導者は、信息产业部に対し、電気通信業界自体の再編と中国電信の分割を含めた改革案の策定に着手し、できるだけ早く提出するよう指示した [銭・張・葉 2001, 107<sup>(注15)</sup>; 李 1999b, 22; 本書編委会 2008, 318]。

この6月末の国務院指導者の指示は、再編案の策定過程のひとつの転換点となった。1998年5月の討論会での王小強らの研究報告の内容は、その後関係者の間に広く伝わっており、当然国務院指導者の耳にも入っていたはずである。また国務院指導者は信息产业部に海外視察を指示している。そうした状況から判断して、6月末の国務院指導者の指示は、国務院指導者と信息产业部との間に中国電信の再編に対する見解の違いが存在したことによるものと推測される。ひとつは、分割後の企業をグループ化するのか、それとも独立させるのかという点での違いである。もうひとつは分割方法で、事業別か、それとも地域別かという点での違いである。

前者について、信息产业部は、中国電信の企業形態をどうするかという企業内改革を想定していたのであり、中国国際金融会社が提出した2つの再編案を支持したことから明らかのように、中国電信を事業別に分割した後もそれらを国が全額出資する集団会社、または信息产业部自身の傘下でグループ化することを想定していた<sup>(注16)</sup>。これに対し、国務院指導者は、電気通信市場の競争状態を生み出すために、独立分割を想定していた。

後者について、信息产业部は事業別分割を想定していた。作成グループの中心人物である劉彩司長は、1998年4月に作成したアメリカのAT&Tの分割について分析した報告書のなかで、AT&Tの地域別分割は失敗だったと結論づけており[劉・冷・韋 1998]、改革案作成開始当初から事業別分割を念頭に置いていたことが推測される。これに対し、国務院指導者は、信息产业部に対し、地域別分割を主とするAT&Tの分割を進めたアメリカの視察を指示しており、少なくとも分割方法について事業別か地域別かで揺れていたことが推測される。そこには国計委マクロ研究院価格研究所研究員の王学慶の影響が少なからずあったと思われる。王学慶は、同研究院に設置された中国電信の独占を打破するための案を考える課題グループの中心人物だった。王学慶らは、5つの改革案を提出したが、そのなかで国務院指導者に大きな影響を与えたのが、中国電信の「解体」案だった<sup>(注17)</sup>。その方法として、ひとつの長距離電話事業といくつかの地方ごとに市内電話事業を分割する方法や総合事業会社としていくつかの地方会社に分割する方法などを挙げ、統一的なネットワークを地方ごとに分割することを含めた大胆な地域別分割を掲げた[『中国改革報』1999年4月12日]。そのため、6月末の信息产业部に対する国務院指導者の指示は、単に作成のスピードアップを求めたのではなく、地域別分割を含めたさまざまな可能性の検討を求めたものと推測される。

国務院指導者の指示を受けたものの、その後も信息产业部の方針は「政企分離を行えば、電気通信業がさらに競争システムを導入することに有利である上に、国家主体の電気通信企業の全体的な実力を保持し、国際電気通信競争の必

要に適應することにも有利である。かなり大きな改革の力を有し、電気通信業の特徴と現段階の中国電信の発展の実際の状況に一致すれば、順を追って一步一步進み、平穩に移行する」[錢・張・業 2001, 110] というもので、必ずしも国務院指導者の意図を汲んでいたとはいえなかった。6月のアメリカ視察で、米国連邦通信委員会(FCC)から「現在、情報ハイウエー、インターネットや電子商取引、情報ネットワークや多くのそれらの応用システムは、米国全土そしてグローバルなものであり、電気通信の経営範囲を地域分割にすることは弊害が多く、利益は少ない」[本書編委会 2008, 318]との言質を得たことも、信息产业部にとって自らの主張の有力な根拠となった。

その後、1998年9月2日に信息产业部の呉基傳部長が上海市国民経済・社会情報化工作会議で行った講話でも「ひとつの実力のある統一的な国家主体の電気通信企業を保持しなければならない」、「国家全体の利益と国際市場競争に直面する高度から出発して、国家主体の電気通信企業の全体的な実力を保持しなければならない」と述べた[『人民郵電』1998年9月8日]<sup>(注18)</sup>ことは、この時点でも信息产业部が中国電信の事業別分割後のグループ化を想定していたことをうかがわせる<sup>(注19)</sup>。

## 2. 総理辦公会議での当初案の却下

信息产业部は9月中に、国務院に中国電信の再編案(当初案)を提出した。その内容は、中国電信を事業別に4分割し、そのうちページャー事業と衛星通信事業を独立分割させ、固定電話事業と携帯電話事業を中国電信集团公司のもとにグループ化するというものだった[錢・

張・葉 2001, 110]。情報産業部は、携帯電話事業とデータ通信事業の急速な発展期を迎えるなかで、それらの伝送網も固定電話網を基礎に成り立っているため、しばらくは固定電話事業と携帯電話事業を国家主体の電気通信企業である中国電信集团公司の傘下にとどめることを提起した [本書編委会 2008, 318]。そこには、主要事業ではないペーページャー事業と衛星通信事業を独立分割させるだけで独占批判をかわし、中国電信集团公司を設立することで政企不分の批判をかわし、実際には中国電信集团公司の独占的な出資者になることで、電気通信企業の経営に介入できることから行政管理機能と企業経営機能を維持しようとする所管官庁としての情報産業部の意図があったとみることができる。

しかし、こうした情報産業部の意図を国務院指導者は見抜いていた。朱鎔基総理と呉邦国副総理は、国務院に正式にこの案を報告する前に、関連部門が情報産業部とは異なる意見を含むさまざまな意見をもっと聞くべきであると書面で指示した (中国語で「批示」) [本書編委会 2008, 318-319]。この指示から、朱鎔基総理と呉邦国副総理が情報産業部の当初案に否定的な見解をもっていたことが推測される。

両者の指示を受け、10月13日に国務院副秘書長の石秀詩が主催する座談会が開かれた。これには、国計委、経貿委、財政部、情報産業部、広電総局、中央機構編制委員会、人民解放軍総参謀部通信部、航天総公司、中国聯通の責任者、電気通信の専門家が出席した。そして、(1) 政企分離の原則、すなわち企業を市場の主体とし、情報産業部は全国の情報産業の管理部門として、業種を公開、公平、公正に監督管理すること、(2) 中国電信を地域分割しないこと、(3) ひとつ

の有力で主体的な電気通信企業を維持し、国家主体の電気通信網を維持すること、(4) 同時にさらに独占を打破し、競争メカニズムを広く導入し、公平で秩序ある競争環境を作ることを確認した [本書編委会 2008, 319]。

ところで、中国電信の再編は再編案策定過程当初から社会的な 이슈 となっていたわけではなかった。当時月刊誌だった『財経』が、1998年9月号から11月号まで、北京大学の周其仁教授による「3つのネットワークの複合数社のネットワークによる競争」と題する電気通信業改革に関する論文を連載し [周 1998a, b, c]、その後周其仁の主張が新聞や雑誌でたびたび紹介され、電気通信業改革関連の報道、とりわけ情報産業部批判の報道が増え<sup>(注20)</sup>、中国電信の再編が社会的 이슈 として浮上した<sup>(注21)</sup>。周其仁は『財経』の連載で、前述の1998年5月の討論会での情報産業部を支持する王小強の主張と、後述するケーブルテレビ網を利用して電気通信業への参入をもくろむ広電総局テレビ映像情報網センター・ネットワーク工程部の方宏一主任の主張を分析し、共に官庁利益の代弁者にすぎないと一刀両断にし、電気通信網とケーブルテレビ網、インターネットを電気通信インフラとして利用し、数社による完全な競争状態を作ること、現在の独占による弊害を解消することができる<sup>(注22)</sup>と主張した。

1998年11月3日、2回目の総理辦公会議が開かれ<sup>(注22)</sup>、関係官庁のほか、中国人民解放軍総参謀部通信部や中国聯通などの責任者、そして専門家らが参加した。この会議では、中国電信を事業別に分割することは支持されたものの、当初案は却下された。その際、特に朱鎔基総理が強く反対した [舒 2000, 21]。その理由は、

分割方法にあった。情報産業部がページャー事業と衛星通信事業のみの独立分割を提起したことに対し、競争促進のためには成長分野である携帯電話事業の独立分割も不可欠であるとする意見が多く出された [李 1999b, 23]。

今回の総理辦公会議までに対応を迫られることになった情報産業部は、再編案の再検討に入った。11月18日に劉彩司長は『財經』を仲介とし、情報産業部政策法規司のメンバーと共に専門家と意見交換を行った。参加した専門家は、北京大学の周其仁、汪丁丁、張維迎の各教授、國務院發展研究中心の陳小洪研究員、中国国際金融公司の高級經理らだった。このうち、周其仁は固定電話事業も市内電話事業と長距離電話事業に独立分割させ、さらに市内電話事業を地域単位で独立分割し、完全な競争状況を作るべきとの見解をもっていた。また陳小洪は会社法に則った分割のプロセスは複雑で、混乱を避け慎重な再編を主張していた。そして中国国際金融公司の高級經理は上場したばかりのNTTが大株主としてドコモ（携帯電話会社）を子会社化している日本を例に挙げ、携帯電話事業の独立分割に否定的な見解をもっていた [李 1998, 16 ; 1999b, 23]。こうした異なる意見をもった専門家を一堂に集め、意見交換会を開いたことから、劉彩が総理辦公會議への対応に苦慮していたことがわかる<sup>(注23)</sup>。

他方、國務院辦公庁は、中国国際工程諮詢公司に対し、独自の再編案を作成するよう直接委託した。これは辦公庁の独断ではなく、情報産業部だけでは任せられないと判断した朱鎔基総理、もしくは呉邦国副総理の指示によるものと考えるのが自然だろう。中国国際工程諮詢公司は、1982年に設立され、元々国家計画委員会(国

計委の前身)に属し、その後中央大型企業工作委員会に属し、国計委や経貿委、國務院から委託される中央財政投資などのコンサルティング業務を請け負ってきた [李 1999b, 23など]。董事長(会長に相当)は、鉄道部の元副部長で、1994年の中国聯通設立にも関わった屠由瑞であった。そのため、中国電信の事実上の独占状態には批判的な立場だったとみられる。屠由瑞は、同じ頃、中央が設置した「インフラ建設加速指導グループ」のメンバーとして、積極財政政策やインフラ建設への投資の強化に関する政策決定に関わっており [『中国經濟時報』 1999年3月16日]、朱鎔基総理ら國務院指導者との関係が深かったことも推測される。

中国国際工程諮詢公司は1998年11月9日、電気通信管理体制座談会を開催し、専門家らから意見聴取を行った。これには情報産業部、広電総局、鉄道部、国家電力公司、人民解放軍総参謀部通信部、そして中国聯通、専門家として中国工程院院士の簡水生や北京大学教授の周其仁らが参加した。そのなかで専門家から電気通信市場の独占打破は早いほうが良いとして、既存の中国電信と中国聯通に加え、専有網を有する企業の電気通信市場への参入を認め、初期には2～3社の新規参入が適当であろうとの意見が出された [『中国經濟時報』 1998年12月1日 ; 李 1999b, 23]。

中国国際工程諮詢公司の最終的な再編案は明らかになっていないが、座談会の結果を踏まえ、携帯電話事業の独立分割だけでなく、市内電話事業と長距離電話事業の独立分割をも提起する情報産業部にとって厳しい内容となった。また中国聯通の強化についても言及した [李 1999b, 23]。

また11月13日に開かれた「兩岸情報経済・情報技術シンポジウム」の席で、国計委で電気通信業にかかわる高技術産業発展司の馬徳秀司長も、「独占打破、競争支持が中国の電気通信業の再編と発展の重点である」[『中国経済時報』1998年11月17日]と述べた。

こうした状況のもとで、信息产业部は市内電話事業と長距離電話事業の分割については、ユニバーサル・サービスを提供するために長距離電話事業の収益による市内電話事業への補填が必要であることと、また基礎電気通信網の完備を維持しなければならないことを理由に、強く抵抗した。

しかし1998年12月25日付の『人民日報』系の『市場報』が、中国電信を事業別に独立4分割させる案を報じており、信息产业部による最終案がその方向で確定していたようである。そして1999年1月8日には体改辦の李劍閣副主任と信息产业部の周徳強副部長が主催する電気通信円卓討論会が開かれ、信息产业部、中国聯通、広電総局の代表、体改辦、経貿委の官員、米国メリルリンチ社、中国国際金融公司などの投資銀行、北京大学教授の周其仁、中国社会科学院経済研究所研究員の張平が参加した。このうち、広電総局の代表としては方宏一が、張平は王小強の代理として出席した[李 1999b, 23]。この会議では、事業別分割に反対する意見が出ることもなければ、地域別分割に言及されることもなかった。つまり信息产业部の最終案のお披露目の意味があった。

これを受け、1月14日に劉彩司長が、信息产业部ができるだけ早く国務院に新たな再編案を提出すると述べ[李 1999a]、呉基傳部長も同年2月4日の国務院新聞辦公室主催の記者会見

で、携帯電話事業を独立分割させることに言及した[China Daily 1999年2月5日]ことから、おそらく、信息产业部は、1月末までに国務院に対し最終の再編案を提出したと思われる。そして同年2月14日に開かれた4回目の総理辦公会議において、再編案が決定された。

### 3. 決定された中国電信の独立4分割

1999年2月14日に総理辦公会議で最終決定された中国電信の再編案は、翌15日の『人民日報』に劉彩司長の論文という形で公表された<sup>(注24)</sup>。

論文は中国電信を政企分離を経て事業別に分割すること、競争導入と政府管理について、(1)付加価値通信・情報サービス：条件を備えた経営事業体の参入と公平な競争を奨励する、(2)衛星通信・無線移動通信：経営事業体の数を制限したなかでの競争を実施する、(3)基礎通信（市内電話・長距離電話）：中国電信を支持し、計画的に、順を追って競争相手を育成する、(4)中国聯通を競争相手として育成していくとした。つまり中国電信は事業別に独立4分割されることになったのである。

そして信息产业部は、1999年4月、同年末までに現行の中国電信を、(1)中国電信集团公司（市内・長距離電話）、(2)中国移動通信集团公司、(3)中国尋呼（中国語で「ページャー」の意味）通信集团公司、(4)中国衛星通信集团公司の4社に独立分割することを発表した<sup>(注25)</sup>[錢・張・業 2001, 115]。

こうして、中国電信の再編案は、信息产业部のもくろみとは異なる事業別独立4分割という結果に至った。

### Ⅲ 電気通信業改革の政治化

1949年の中華人民共和国建国以来、中国の電気通信業は、長期にわたり所管官庁である郵電部が行政管理機能と企業経営管理機能を有し、排他的に電気通信業を所管してきた<sup>(注26)</sup>。しかし、中国電信再編案の策定過程は、信息产业部と国務院指導者を中心に進行し、信息产业部よりも国務院指導者、とりわけ朱鎔基総理や呉邦国副総理の影響を強く受けてきたことは前節でみたとおりである。彼らは、政治的に高い地位にあることによる手続き上の関与だけでなく、改革の内容にまで踏み込み、再編の方向性を決定づける役割を果たした。それは、国務院指導者が何らかの外部の圧力にさらされた結果大きな影響力をもったと考えるべきであり、このことはいけば電気通信業改革が政治化されていることを意味している。本節では、電気通信業改革が政治化されるに至った要因について分析する。

#### 1. 国有企業改革の要請

最初に挙げるのは、国有企業改革の要請である。中小の国有企業の赤字累積問題は、財政赤字や倒産やリストラによる失業者の増加を引き起こし、当時の江沢民政権にとって解決が急務な問題だった。さらに、江沢民にとって、1997年秋に予定されていた第15回党大会で、共産党トップである総書記に再任されるにあたり、権力基盤をさらに強化したいという政治的な意図もあり、国有企業改革に対するリーダーシップを示す必要があった。

1996年頃から江沢民総書記の指示で、当時の

朱鎔基副総理を中心に国有企業の株式制や私有化が模索された。しかし、その是非をめぐることは論争が活発化し、それは経済論争から政治論争へとエスカレートした<sup>(注27)</sup>。後に論争は一応決着し、1997年10月に開かれた第15回党大会の政治報告では、企業の所有制改革についての所有制の多元化を認めるとする基本方針が打ち出された。そのなかで、赤字の中小国有企業の淘汰だけでなく、大型国有企業に対しても、「国有経済が主導的な役割を果たすのは、もっぱら影響力の大きさを通じてである。戦略的に国有経済の配置を調整する必要がある。国民経済の根幹にかかわる重要な業種やカギとなる領域では、国有経済は支配的な地位を保たなければならない」<sup>(注28)</sup>とする国有部門の「戦略的改組」が強調された。この国有部門の戦略的改組は、業種と規模の2つの側面で国家資本の再配置をすることであり、業種の面では、国家資本を水道・電力や鉄道などの自然独占業種、郵便・通信や国防など安全保障にかかわる業種、ハイテクなどリスクが高く国有資本には参与しにくい重要業種、自動車など基幹的な製造業に集中するといった内容を含んでおり [今井 1998, 59]、電気通信業もその対象に含まれていた。

しかも同時期に経貿委と国家経済体制改革委員会（体改委）が出した規定では、国家の安全、国防の最先端、特殊製品、公用インフラなどに関わる企業は、一部国営の形式を維持する必要がある。そのなかには会社経営、国有独資会社に沿った改造が必要である。しかしできるかぎり1社による市場独占をしてはならないとされていた [張 1997, 27]。

このように、江沢民政権にとって政治論争にまで発展し、江沢民の政治権力にかかわるイシ

ユーであった国有企業改革を推し進めたのが、当時の朱鎔基副総理であり、第15回党大会以後は朱鎔基を引き継いだ呉邦国副総理だった。そのため彼らが、電気通信業の担当という立場からではなく、国有企業の戦略的改組という観点から巨大国有企業である中国電信の改革に注目していたことは容易に想像がつく。それゆえに、事業別分割後にグループ化することで中国電信を再編したことにしようとしていた信息产业部に対し、国務院指導者が1998年6月の時点で分割案の作成の指示を出し、さらに朱鎔基総理が11月に信息产业部の当初案に強く反対したのである。

## 2. WTO加盟への対応

次に、中国のWTO加盟への対応が迫られていたことを挙げる。

1978年に改革・開放政策をスタートさせて、世界経済で重要な役割を果たすようになった中国にとって、経済先進国の仲間入りの象徴として、WTO加盟は悲願であった<sup>(注29)</sup>。

中国はアメリカをはじめとする各国と2国間ごとにWTO加盟交渉を進めており、1998年はそのまっただなかにあった。そして、1999年4月にアメリカ訪問を控えた朱鎔基総理は、訪問の成果として交渉合意を考えていた。

しかし、WTOの理念が「貿易の自由化」にある以上、WTOルールにそぐわないさまざまな仕組みを改革しなければならない。そのことが、中国の電気通信業界にも大きな影響を与えることは必至であった。1997年2月、WTO加盟の69カ国の間で「基本電気通信合意」が締結され、WTO加盟国には電気通信市場の開放が義務づけられた。これに照らせば、中国電信の

事実上の独占状態や、所管官庁による規制は、合意違反となる。そのため国務院指導者が中国電信の再編をWTO加盟に向けた国内ルールの見直しの機会として位置づけたとしても不思議ではない。

また、アメリカとの加盟交渉では、電気通信業、電力業、金融業などのサービス分野、農業分野などの市場開放が懸案となっていた。しかし、国務院指導者は1999年3月末、電気通信業については外資参入で従来の原則禁止から35パーセントを上限とする資本参加を認める方針への転換や、携帯電話で北米のデジタル携帯電話方式のcdmaOneの導入の意向を固めるなど、アメリカに対し大幅譲歩を示し、朱鎔基総理のアメリカ訪問での交渉合意を急いだ [*Asian Wall Street Journal* 1999年3月25日]。この譲歩は、アメリカが中国の電気通信市場の開放に大きな期待をもっていることを示していた。さかのぼれば、1997年9月にはアメリカのスプリント社、ドイツ・テレコム社、フランス・テレコム社という世界的な電気通信企業が3社そろって李鵬総理（当時）と会見し、中国の電気通信事業に参入する問題で意見交換している [《中国電子工業年鑑》編輯委員会編 1998, 479]。中国の電気通信市場の潜在力に世界は早い時期から注目していた。そのためWTO加盟による外資参入に備え、中国の電気通信業界の体力強化は急務の課題であった。これに対し国務院指導者は、独占よりも数社による競争を通じて国内企業の競争力を強化する必要があると判断し、中国電信の独立分割を支持したといえる。

## 3. 国家情報ネットワーク化構想の推進

もうひとつ、国務院が国家情報ネットワーク

化構想を推進していたことが挙げられる。

国務院は1993年から経済情報、銀行、関税の分野で全国にネットワークを構築することを皮切りに、国家情報ネットワーク化構想を進めてきた。この国家情報ネットワーク化構想は、国務院の専管事項であり、国務院には1996年1月に国務院信息化工作指導小組とその辦公室が設置された。国務院信息化工作指導小組は、官庁横断の重要な業務を調整する任務を負う国務院議事協調機構のひとつで、関連官庁のトップをメンバーとし、グループ長には鄒家華副総理(当時)が就いた。

1997年4月、国務院は電子政府実現のため、中央官庁間をつなぐネットワークの構築に乗り出した。その際、重要となるのがインフラだった。これについて同月に開かれた全国情報化工作会議において、鄒家華副総理は「一個平台三個網」(ひとつのプラットフォームとなる全国的な情報ネットワークを、3つのネットワークが構成するという意味)の概念を提出し、具体的にラジオ・テレビ網、電気通信網、コンピューター網の3大ネットワークの共存を確認した[『人民日報』1997年4月22日]。このことは、国務院がネットワークとしてのケーブルテレビ網の重要性を認めていたことを示している。

広電部は1998年中に全国各地のケーブルテレビ網の全国ネットワーク化を実現するメドが立っていたことから、鄒家華の発言をケーブルテレビ網の電気通信市場への参入を正当化する根拠とした[本刊編輯部1998, 16]。他方、郵電部(1997年当時)の劉彩司長は、「いわゆる『ひとつのプラットフォーム』とは国家公用通信網を主体とする基礎伝送プラットフォームを指し、『3つのネットワーク』とはプラットフォーム

を基礎として構築された基礎電気通信網、コンピューター網、ケーブルテレビと画像通信業務ネットワークを指す」<sup>(注30)</sup>と述べ、郵電部が所管する国家公用通信網の優位性を強調した。

先述の1998年5月の討論会で、広電総局の方宏一は情報産業部の電気通信市場独占を批判し、ケーブルテレビ網の電気通信市場への参入を強く訴え、これに参加していた王小強や情報産業部政策法規司の李志剛が反論したことが報道され、広電総局と情報産業部の対立がイシューとして浮上した[高昱1998]。国家情報ネットワーク化構想におけるインフラの重要性という観点から、そして中国電信の独占打破の観点から、国務院はこの対立に関心を寄せていた。結果的にケーブルテレビ網の電気通信市場への参入は実現しなかったが、3大ネットワークの共存のためには中国電信を4分割することで市場の独占を打破することが必要だと考えた<sup>(注31)</sup>。

#### IV 情報産業部の巻き返し

再編案の策定過程が国務院指導者、朱鎔基総理や呉邦国副総理らの強い影響を受けたことで、情報産業部は中国電信を事業別に分割し、国の全額出資会社の中国電信集团公司のもとにグループ化するというもくろみを断念せざるをえなかった。しかし、その結果としての中国電信の事業別独立4分割は、情報産業部にとっては決して最悪の結果ではなかった。それは、再編案の策定過程で、情報産業部が市内電話事業と長距離電話事業の分割を回避し、基礎電話通信網を一括して管理できる再編にとどめたからだった。その点では、情報産業部は巻き返しに成功したといえることができる。

本節では、中国電信の再編案の策定過程で信息产业部が国務院指導者の影響力に抗し、自らに有利になる再編案に誘導した背景を分析する。

## 1. 中国電信の再編に対する所管官庁の当初の対応

電気通信業の所管官庁である郵電部、そして後身の情報産業部は、中国電信の事実上の市場独占と、政企分離が進んでいないことに対する経済的、社会的批判が強いことを承知していた。また、前節であげた電気通信業改革を政治化させるに至った外部の圧力についても理解していた。そして当初、中国電信の再編を企業改革にすぎないと考え、所管官庁のもとで改革を進め、批判や圧力に対応できると想定していた。

電話料金が高いことに対するユーザーの不満は、加入料など料金を引き下げることで解消しようとした。例えば、全国平均ですでに5000元から3000元に引き下げていた（中国電信の）固定電話の加入料をさらに引き下げ、上海市では1998年7月10日に3500元から2000元に引き下げた。また中国電信の携帯電話の加入料についても、天津市では1996年当時3200元だったが、1997年10月に2500元に、さらに1998年2月に1255元に引き下げた。上海市でも1998年7月20日に1600元から国内ローミングサービス料込みで1100元に引き下げた【『北京青年報』1998年6月28日、7月12日、7月17日；『中国経営報』1998年7月28日】。

国有企業改革への対応は、すでにみたとおり中国電信を事業別に分割し、国の全額出資会社を設立し、グループ化することが議論されていた。WTO加盟による外資参入への対応も、グループ化された集团公司を強化することで、外

資企業に対抗できると考えた。

国家情報ネットワーク化構想と絡んだケーブルテレビ網の電気通信市場への参入問題では、1996年9月22日に当時の李鵬総理が郵電部の管理する国家通信網の地位と役割を高く評価した発言<sup>(注32)</sup>を根拠に、ケーブルテレビ網を電気通信網の一部として郵電部の管理下に収めようと考えた。先述の1998年3月の国務院機構改革でケーブルテレビ網の行政管理機能、ならびに国務院信息化工作領導小組、およびその辦公室が有する国家情報ネットワーク化構想の政策策定や関係部門との調整を行うといった行政機能を信息产业部が得たことも追い風となった。そして結果的にケーブルテレビ網の市場参入を阻止できた。

以上のような対応で、郵電部、そして後の信息产业部は所管官庁主導で自らに有利になるような中国電信の再編を進めることができると踏んでいた。しかし、意に反して中国電信は4社に独立分割されたのである。

## 2. 固定電話事業の2分割をめぐる攻防

総理辦公会議の場においてなされた中国電信の再編案の審議での争点は2点あった。ひとつはグループ化か独立分割かという分割後の形態であり、前節でみた電気通信業改革を政治化させた要因と直結する争点であった。もうひとつは携帯電話事業を独立分割するかどうか、そして固定電話事業をさらに市内電話事業と長距離電話事業に分割するかどうかという分割対象だった。

信息产业部が主張するグループ化は形式的な分割にすぎず、独占打破という観点からは現状維持を意味していた。しかし国務院指導者は、

第Ⅲ節でみたとおり、国有企業改革、WTO加盟、そして国家情報ネットワーク化構想の要請から、電気通信市場の独占状態を打破し、競争状態を創出することが目的であり、中国電信を独立分割することを要件とした。これに対し、信息产业部は、政企分離により企業経営管理機能を失った。そのため、電気通信業の所管官庁としての権力のリソースのひとつとして、固定電話網にあたる基礎電気通信網の管理を行政管理機能の最重要事項と考えた。そのことは、基礎電気通信網を有する「ひとつの実力ある統一的な国家主体の電気通信企業」を維持することの重要性を一貫して主張してきたことにも表れている。

そのため、事業別に分割しておけば、グループ化されなくても、基礎電気通信網の管理が容易である。また携帯電話事業は独立分割しても、基礎電気通信網との相互接続が不可欠なので、その点を通じて新規携帯事業会社の経営管理に介入できると考えた。こうして信息产业部は、中国電信の独立4分割を受け入れても、基礎電気通信網の管理を通じて企業の経営管理への介入が可能となり、所管官庁としての権力を維持できるという判断があった。

しかし、信息产业部は市内電話事業と長距離電話事業を分割するという固定電話事業の分割を受け入れることはできなかった。なぜならば、市内電話事業と長距離電話事業の分割は基礎電気通信網の分割を意味したからである。結果的に、信息产业部が固定電話事業の分割を阻止できたのには2つの要因が考えられる。ひとつは、制度である。信息产业部は三定案により国有企業の再編を指導し、企業集団を設立する権限を有していた。そのため、再編を策定する権限を

有していた。他方、國務院指導者には再編案そのものを策定する権限はなかった。そのため、総理辦公会議での議論は信息产业部が提出した案をめぐって行われた。電気通信業は専門性の高い分野であるため、情報量が政策決定の場での主導権を決定する。長年、電気通信業の行政管理機能と企業の経営管理機能を独占してきたことから、情報も独占してきた信息产业部が終始主導権を握ったということができる。

もうひとつは技術的な制約である。信息产业部が提出した当初案が想定外だったことから、國務院指導者は外部機関の中国国際工程咨询公司に再編案の作成を依頼した。そしてその案は携帯電話事業だけでなく、市内電話事業と長距離電話事業の分割をも提起していたことはすでに述べたとおりである。しかし、朱鎔基総理自身に、中国国際工程咨询公司の再編案を対案として提出し、総理辦公会議の場で二者択一の議論をする気があったかどうかはわからない。

國務院指導者は、信息产业部案へのコメントに際し、学者やシンクタンクの見解を引用していた。しかし、学者らの提案は経済学の観点によるもので、電気通信に関する技術的な知識不足は否めなかった。その点を信息产业部はあらゆる場で繰り返し主張した。市内電話網と長距離電話網を分割するという主張に対しては、ネットワークの経済性や技術面を十分理解してのものではないと信息产业部は反論した<sup>(註33)</sup>。市内電話事業と長距離電話事業の分割は、「ひとつの実力のある統一的な国家主体の電気通信企業」こそが、外資との競争で勝ち抜くことができるという信念に反していた。技術面からは、携帯電話事業を分割することについては、基地局を分離するだけなのでさほど難しい作業では

ないとみられた。他方、市内電話事業と長距離電話事業の分割は、基礎電気通信網を全国にわたって分割することになるため、その資産の管理や相互接続における技術的な問題、決算方法の問題などがあり、これらを早期に解決することは難しかった。学者らの提案は実現性の低いものではなかったかもしれない<sup>(注34)</sup>。しかしこの時点では技術面での情報産業部の反論には一定の合理性があった。またアメリカ訪問を控え、WTO加盟交渉で結果を残したい朱鎔基総理にとっては、中国電信の再編案の審議がこれ以上延びることを避けたかった。そのため、固定電話事業をさらに市内電話事業と長距離電話事業に分割するという案は朱鎔基総理にとって対案にはなりえなかった。

こうして情報産業部は、争点となっていた固定電話事業の分割を回避し、中国電信の独立4分割を受け入れることで、基礎電気通信網の管理機能を維持した。それは、国務院機構改革を経て政企分離が進むなかで所管官庁としての権力リソースを維持、強化しようと考えたからだった。

### 3. 中国聯通の改革

中国電信の再編案の策定と同時に進められたのが、中国電信の競争相手として期待されてきた中国聯通を真の競争相手に育成するための改革だった。これは国務院主導で行われた。

1994年の設立以後の中国聯通の経営が伸び悩んできた原因として、郵電部が、新規参入、相互接続、資源配分、価格決定で、中国聯通の経済活動を規制していた点はしばしば指摘されてきた<sup>(注35)</sup>。しかしこの他にも、資金不足、経営管理面や通信網建設面での人材不足、出資主体

間の調整困難など中国聯通自身の問題を挙げることができる。そのため、国務院主導で新たな資金調達と人事に重点を置いた中国聯通の改革が進められた。

最大の課題である資金不足を解消するために、香港株式市場と米国ニューヨーク株式市場に上場が計画された<sup>(注36)</sup>。その際、中国では電気通信業への外資参入が禁止されているため中国聯通が採用してきた「中中外」方式<sup>(注37)</sup>が、不明瞭な資金調達であり上場の障害になるとして問題とされた。これについて、1998年8月に朱鎔基総理が「中中外」方式によるプロジェクトの停止と、調達資金の精算、外資の貸し方への補償を指示した<sup>(注38)</sup>。

人事も国の主導で行われた。1998年12月に党中央は情報産業部の楊賢足副部長を董事長兼総経理に任命した。それにともない、1999年2月には、旧郵電部財務司長で、中国電信（香港）董事長だった石萃鳴、情報産業部総合計画司長の王建宙、さらに情報産業部の処長級（日本の中央官庁の課長級に相当）の大勢が中国聯通に異動する人事が発表された。このうち楊賢足は長年にわたる郵電部での経験とそのなかで築いた豊富な人脈が評価された抜擢であり、石萃鳴は財務、王建宙は通信網建設の専門家で、中国聯通の弱点を補強する人事だった<sup>(注39)</sup>。

また業務面でも、中国電信から独立分割したページャー事業会社である国信尋呼公司を吸収するよう国務院から指示された。これにより、中国聯通はページャー市場で優勢を獲得した。また国信尋呼公司には設立の際、財政部が50億元の資金を投入していることから、国信尋呼公司を吸収したことで国が中国聯通の圧倒的な出資者となり、13にも及ぶ出資主体間の調整が軽

減されることになった。携帯電話事業では、朱鎔基総理のアメリカ訪問の「成果」としての北米方式のcdmaOneの独占経営権を得た<sup>(注40)</sup>。

中国電信の独占に対し不満の大きかった中国聯通が、中国電信の再編案の策定過程に直接関与することはなかった。しかし国務院主導で中国聯通の育成策が進められたことで、結果的に自らの改革が一気に進むことになった。1999年4月、人事刷新後初めて開かれた全国規模の会議で、董事長に就任した楊賢足は中期的には中国聯通が携帯電話事業とデータ通信事業の発展に重点を置き、そのうち携帯電話事業については、2003年までに加入数を3500万、市場占有率30パーセントを目指す大胆な展望を明らかにした。

中国聯通の改革は、信息产业部にとって人材流出などのデメリットもあったが、メリットも小さくなかった。国務院機構改革で電子工業部が廃止され、その職責が信息产业部に移譲されたことから、成立の経緯から電子工業部の影響を受けてきた中国聯通を信息产业部が排他的に所管できるようになった。また、信息产业部は元幹部を中国聯通に送り込むことができ、経営管理への介入が可能となった。ページャー事業の移譲については、中国電信全体の業務量の4.3パーセント（1998年末）にすぎず、将来性も低いことから失った痛手はほとんどなかった。また携帯電話事業では当時世界的にもまた中国でも主流であったGSM方式について中国電信の加入者数が全体の9割を超えており<sup>(注41)</sup>、新たに設立される中国移動（China Mobile）がそれを引き継ぐことから、中国聯通にcdmaOne方式の独占を譲ることによる影響は当面ほとんどない、つまり携帯電話市場の独占を維持できる

と考えた。

以上の中国聯通の改革により、国務院指導者は電気通信業市場への競争原理導入という所期の目的を達成することができた。他方信息产业部にとっては、中国聯通が中国電信から独立した新規の固定電話事業会社や携帯電話事業会社の競争相手として発展していく可能性はあるものの、新規事業会社の各事業の市場での優勢を確保でき、また所管官庁として中国聯通の経営管理に介入できるようになったという大きなメリットを得ることができた。

## おわりに

中国の電気通信業界は、他国の電気通信業、また中国の他の産業界とも異なり、計画経済システムのもとでの国有企業1社による市場の独占状態にあった。そのため1990年代に入り、中国の電気通信業改革では、業界に競争原理をいかに導入していくかが大きな課題となってきた。計画経済システムから市場経済システムに移行する過程で、本来ならば政府の役割は縮小し、企業は自立的なアクターとして自由な経済活動が保証されると考えられる。しかし中国の電気通信業改革では、企業の経済活動に対する政府の統制はむしろ強化されている。しかもその中心的アクターが、電気通信業の所管官庁（郵電部から信息产业部、2008年3月以降は工業和信息化部）から他に移ってきている<sup>(注42)</sup>。

本稿が取り上げた1999年の中国電信の独立4分割は、巨大独占企業である中国電信の解体という中国の電気通信業にとっての大きな転換点と位置づけることができる。その分割案の策定過程では、多くのアクターが関係していたが、

主要なアクターは国務院指導者と情報産業部だった。

国務院指導者が主要アクターのひとつを担ったのは、中国電信の再編が単なる業界内の企業改革ではなく、国有企業改革、国務院機構改革、WTO加盟、国家情報ネットワーク化構想などの外部要因を背景として、電気通信業改革が政治化した結果といえる。こうして国務院指導者は、中国電信の再編案の策定過程に強い影響力を有し、独立分割という再編の方向性を示す役割を果たした。

他方、電気通信業の所管官庁である情報産業部は、再編案を起草するという企画の役割を果たした。そこでは、市場経済化とともに政企分離が進み、企業の経営管理機能を失い、権力リソースが縮小していく所管官庁として、分割された事業会社をグループ化することでグループ会社に対する経営管理機能を事実上確保することを基本方針とした。この基本方針には早い段階で広播総局や一部の専門家から反対の声も上がったが、情報産業部は他のアクターと非協力のもとで、基本方針に沿った当初案を作成し、国務院に提出した。

そのため、当初案の審議が行われた1998年11月以降の総理辦公会議は、国務院指導者と情報産業部の調整の場というよりも、国務院指導者が自らの政治的地位と会議に出席した非情報産業部の支持を背景に、独立分割という自らの方針を情報産業部に浸透させていく統合の場となった。この点で国務院指導者の役割は、省庁間の対立を調整する役割を果たした1994年の中国聯通設立の時とは異なった。その結果、情報産業部はグループ化の断念を余儀なくされた。

しかし情報産業部は、独立分割を受け入れる

一方で、所管官庁としての権力リソースのひとつである基礎電気通信網の管理の職責を確保するために、基礎電気通信網の分割をとまなう固定電話事業の分割を求める抵抗勢力に激しく抵抗した。そこでは、電気通信に関する豊富な専門的知識をもって電気通信業の混乱を回避すべきだとする技術論に持ち込み、国務院指導者も含めた抵抗勢力の再編案を論破した。こうして自らの権力リソースを確保することができる再編案、すなわち固定電話事業を一事業とする中国電信の独立4分割で事態を收拾させることで、所管官庁の影響力を示すことに成功した。

(注1) 両者とも、固定電話事業、携帯電話事業、ページャー事業などを運営する総合電気通信企業である。

(注2) 「基礎電気通信網」というのは、国が建設した全国に張り巡らされた電気通信の基幹網のことで、中国電信の固定電話事業はもちろん、携帯電話事業でも基地局間をつなぐ伝送網として利用される。なお、本稿にある「国家電気通信主幹網」、「国家公用通信網」、「国家通信網」、「国の通信基幹網」は同じものを指す。

(注3) 王学慶と黄海波は、「国務院」を国務院指導者と一組織としての国務院を必ずしも区別しているわけではない。しかしどちらにしても、筆者の評価は有効であると考えられる。

(注4) 筆者は、1994年の中国聯通の電気通信業への新規参入過程を分析した論文を執筆中である。

(注5) 例えば、1987年に李力元人民解放軍総参謀部通信部副部長が、1989年には葉培大中国科学院院士兼北京郵電大学名誉学長と張煦中国科学院院士兼上海交通大学電子工学系名誉主任が国務院に対し改革の建議を提出している[張1996]。

(注6) 「信息」は中国語で、日本語では「情報」と訳される。その名のとおり、情報産業部

は情報産業全般を所管することになった。

(注7) 情報産業部の職責は、國務院辦公庁秘書局・中央機構編制委員會辦公庁綜合司編(1998, 277-284)にもとづく。

(注8) ただし、本機構改革で広電部から改組された国家廣播電視總局的「三定案」には、放送テレビ専有網に対する具体的な計画、管理を進めること、放送テレビ専用網の具体的な政策や規則、技術標準を制定することが職責と規定されている[國務院辦公庁秘書局・中央機構編制委員會辦公庁綜合司編 1998, 389]。

(注9) 郵電部の三定の内容は、國務院辦公庁秘書局・中央編委辦公室綜合司編(1995)にもとづく。

(注10) 王学慶は政企分離が不十分だったと批判している[王 1999b]。また、この機構改革でケーブルテレビ網の管理機能の残った広電総局も自らが主管する雑誌『廣播電視信息』1998年4月号で編集部論文として機構改革の結果を総括し、「前郵電部長が情報産業部長に任命されたことは、郵電網の独占経営をもたらさないか」[本刊編輯部 1998, 17]と情報産業部を公然と批判した。

(注11) 中国電信が香港澳海金融控股有限公司の傘下に入っているとする文献もある[胡 2006, 26]。中国電信が1997年に香港株式市場に上場した際の株主の可能性もあり、元々中国電信とつながりがあるものと推測される。

(注12) 中国国際金融公司から中国社会科学院經濟文化研究中心への委託と、情報産業部から中国国際金融公司への委託の関係は不明である。

(注13) これらの研究報告は中国社会科学院經濟文化研究中心主編(2000)に収録されている。

(注14) この研討会の模様は、高昱(1998)を参考にした。

(注15) 執筆者の1人である葉小忠は執筆当時、情報産業部政策法規司の所属である。

(注16) 旧郵電部内では、1997年当時から部の機関誌である『郵電企業管理』上で、事業別

に分割する「專業性通信公司」設立をめぐる議論が展開されていた(例えば、呉(1997)、林(1997))。そのなかには、郵電部内で発言力の大きい上海市電信管理局の高仰止が、条件が合えば專業通信公司を設立するものとして、移動電話公司、無線ページャー公司、データ通信公司、マルチメディア公司、音声サービス公司、衛星通信公司、電話番号公司、有線テレビ伝送公司などを挙げ、実際の情況と自身の条件に照らし合わせ、所有制改革案(国有獨資公司、または有限責任公司、株式有限公司、株式合作制公司)を検討、提出し、実験を経て、進めるよう提起している。ただし、基礎通信網については、情況が複雑で、当面は所有制改革の条件を備えていないとしている[高仰止 1998, 25]。

(注17) 情報産業部政策法規司でのヒアリング(1999年7月13日)。

(注18) 『人民郵電』は情報産業部の機関紙である。

(注19) 同月に開かれた「中国通信政策・市場研究討論会」でも、中国電信を集团公司とし、事業別に固定電話、携帯電話、ページャー、衛星電話に分割し傘下に入れる再編案が発表された[王 1999a, 25]。この討論会の主催者や参加者は明らかでないが、このとき発表された再編案と情報産業部が11月に國務院に提出する再編案は似通ったものであったという。この点を情報産業部と見解を異にする王学慶が指摘していることが、この時点で情報産業部は中国電信を事業別に分割しグループ化する再編案を國務院に提出することをほぼ固めていたことを裏づけている。

(注20) 『財經』の取り上げ方は、中国電信の事実上の独占状態、情報産業部を批判するものであった。しかし『財經』は特定の利益主体の代弁者であったわけではない。彼らは商業主義を貫いており、読者の関心を的確に捉え、それを報道することで、購買数を増やそうとしたにすぎない[『財經』編集部へのヒアリング。1999年8月8日]。

(注21) 『財經』の連載よりも先に、『三聯新

聞周刊』（1998年6月30日）[高昱 1998] が同年5月の討論会を取り上げたが、必ずしも社会的に注目されなかった。

（注22）4回の総理辦公会議のうち、1回目については、詳細が不明である。

（注23）劉彩司長は、事前に出席する専門家の論文や著書にすべて目を通し、意見交換に臨んだ。

（注24）劉彩「我国電気通信業改革」[『人民日報』1999年2月15日]。

（注25）ただしページャー部門については1998年9月に「国信尋呼有限責任公司」を設立し、すでに独立させていた。

（注26）建国以来の電気通信業の状況については、《当代中国》叢書編輯部編（1993）を参照せよ。

（注27）企業改革をめぐる論争の経緯は、馬・凌（1998）が詳しい。

（注28）江沢民「高举鄧小平理論偉大旗幟，把建設有中国特色社会主义事業全面推向二十一世紀——在中国共产党第十五次全国代表大会上的報告——」1997年9月12日[中共中央文献研究室編 2000, 21]。

（注29）ガット/WTO加盟交渉については、海老原（2005）を参照。

（注30）「發展為主線，改革為動力，服務為宗旨——訪郵電部政策法規司劉彩司長——」『電子展望与決策』1997年第4期 工商電子雜誌<http://www.itc.cn.net/Industry/Decision/97-4/zwl.htm>（1999年8月11日アクセス）。

（注31）中国電信の再編案を決定する3日前の1998年2月11日の3回目の総理辦公会議で、吳基傳信息産業部長が参加するなか、中国科学院、広電総局、鉄道部、上海市政府が3億元を出資する中国高速インターネット基幹網の建設プロジェクトが採択された。このプロジェクトは広電総局のケーブルテレビ網と鉄道部の専有網の光ファイバーケーブルを利用して15の直轄市や省都をつなぐブロードバンド網を建設するもので、信息産業部は「第二基礎電気通信網」につながるとして警戒した[胡・李 1999, 34-

37]。しかし、國務院がこれを採択したことは、ケーブルテレビ網の電気通信業への参入を國務院が基本的に支持していたことを示している。

（注32）李鵬の発言は、中国交通運輸協會編（1998, 8）,『人民郵電』（1996年10月22日）に掲載された[鄭 1997]。

（注33）信息産業部経済技術研究中心（1999年5月6日）、信息産業部政策法規司（1999年7月13日）でのインタビュー。この他、秒単位で課金する料金システムの主張に対しても、信息産業部は技術的な側面から市内電話では不可能であるとの反論を行った。

（注34）実際、固定電話事業の中国電信集团公司は、2002年に電気通信網の分割を含め、揚子江を境に南北に2分割された。

（注35）中国聯通は、国計委と経貿委、体改委に対し、郵電部による中国聯通の経済活動への規制の窮状を、報告し、改善を訴えた。この報告は、(1)中国聯通が市場参入制限により、固定電話事業に参入できないこと、(2)中国聯通の携帯電話が中国電信の市内電話網への接続を制限され、119（救急）、110（警察）、120（番号案内）などのサービスに接続できないこと、(3)中国電信の市内電話との相互接続の費用分配が不公平で、中国聯通から中国電信への通話では、中国聯通はユーザーから徴収する通話料金のうち、中国電信に80パーセントを支払う。他方中国電信から中国聯通への通話では、中国電信は中国聯通に10パーセントを支払うだけでいいこと、(4)電話番号、無線周波数、技術標準など公共資源の分配で差別を受けていること、(5)料金改定では、中国聯通が参入している携帯電話やページャーの料金を引き下げ、中国聯通が参入していない市内電話料金を引き上げ、中国電信の収益に有利になるよう配慮されたこと、(6)中国聯通の中継線が切断され、中国聯通の信頼性が低下したことを挙げた[盛 1999；『中国改革報』1998年8月20日]。

（注36）2000年6月に香港株式市場と米国ニューヨーク株式市場に上場を果たした。

（注37）中国聯通への外資の投資の一形態で、

例えば中国聯通の子会社（「中」）と外資企業（「外」）が合弁会社を設立し、この合弁会社が建設した通信網や購入した設備を中国聯通（「中」）にリースするといった方法。

（注38）《財経》雑誌編集部（2003，53）[原出典は『財経』2000年7月5日]。

（注39）信息产业部経済技術研究中心でのインタビュー（1999年5月6日）。

（注40）中国電信の携帯電話事業は、欧州方式のGSMである。

（注41）1998年末の携帯電話加入数2386万のうち中国電信のGSM方式の加入者数は2356万人。

（注42）筆者は、佐々木（2005）において2000年前後から電気通信業界に対する国務院国有資産監督管理委員会の影響力が強まっていることを明らかにしている。

## 文献リスト

### <日本語文献>

- 今井健一 1998. 「混合所有化へ向かう国有企業」 中居良文編『中国・過渡期の政治経済——第15回党大会に見るロードマップ——』トピックレポート第30号 アジア経済研究所 55-71.
- 海老原毅 2005. 「中国のWTO加盟をめぐる対外政策過程——日中二国間協議を事例として——」 佐々木智弘編『現代中国の政治変容——構造的変化とアクターの多様化——』研究双書第547号 アジア経済研究所 225-263.
- 国分良成 2004. 『現代中国の政治と官僚制』慶應義塾大学出版会.
- 佐々木智弘 2001. 「中国の行政体制改革——1998年改革の成果と問題点——」『アジアワールド・トレンド』第72号 アジア経済研究所 33-40.
- 2005. 「電気通信業をめぐる政府と企業——固定キャリアの移動電話市場参入（1999～2003年）を事例として——」佐々木智弘編『現代中国の政治変容——構造的変化とアクターの多様化——』研究双書第547号 アジア経済研究所 157-193.

下野寿子 2008. 『中国外資導入の政治過程——対外開放のキーストーン——』法律文化社.

三宅康之 2007. 『中国・改革開放の政治経済学』ミネルヴァ書房.

### <中国語文献>（ピンイン順）

- 本刊編集部 1998. 「対当前广播事業発展中幾個熱点問題的討論」『广播電視信息』第4期 総第50期 16-17.
- 本書編委会 2008. 『大跨越——中国電信業三十春秋——』人民出版社.
- 《財経》雑誌編集部 2003. 『管制的黄昏——中国電信業万億元重組実録——』社会科学文献出版社.
- 盛洪 1999. 「競争規則是如何形成的？——聯通進入電気通信業後的案例研究——」張曙光主編『中国制度変遷的案例研究』第2集 中国財政経済出版社 96-135.
- 《当代中国》叢書編輯部編 1993. 『当代中国的郵電事業』当代中国出版社.
- 胡舒立・李甬 1999. 「吳基傳証實——中国電信重組方案尘埃落定——」『財経』3月 総第12期 34-37.
- 胡泳 2006. 『電信贏家——一個前沿市場的戰略標本——』機械工業出版社.
- 高仰止 1998. 「積極慎重地推行郵電企業產權体制改革」『郵電企業管理』1月 23-25.
- 高昱 1998. 「重新洗牌——一場關於中国電信産業的大論争——」『三聯新聞周刊』6月30日 総第66期 14-23.
- 国務院辦公庁秘書局・中央編委辦公室綜合司編 1995. 『中央政府組織機構』中央發展出版社.
- 国務院辦公庁秘書局・中央機構編制委員會辦公庁綜合司編 1998. 『中央政府組織機構』改革出版社.
- 黄雲鵬 2006. 「中国電信改革攻坚」劉世錦・馮飛等『壟断行業改革攻坚』中国水利水电出版社.
- 李甬 1998. 「切開“中国電信”」『財経』12月 総第9期 12-20.
- 1999a. 「中国電信還是“堅切”」『財経』2月 総第11期 11.

- 1999b. 「誰影响了電信改革方案」『財經』4月 総第13期 22-23.
- 林偉立 1997. 「郵電企業的股份制」『郵電企業管理』4月 22-24.
- 劉彩·冷榮泉·韋樂平 1998. 「美国電信市場發展情況及对我國電信發展的幾点建議」『郵電軟科學研究動態』第7期 総第126期 1-9.
- 馬立誠·凌志軍 1998. 『交鋒——当代中国三次思想解放實錄——』今日中国出版社.
- 錢晋群·張毅·葉小忠 2001. 「電氣通信業——面向市場競爭——」中国社会科学院公共政策研究中心·香港城市大学公共管理及社会政策比較研究中心編『中国公共政策分析2001年卷』中国社会科学出版社 96-124.
- 舒菁 2000. 「告別“電信巨人”」『財經』1月 総第22期 21-23.
- 王俊豪主筆 1999. 『中国政府管制体制改革研究』經濟科學出版社.
- 王學慶 1999a. 「剖析——電信重組方案——」『廣播電視信息』4月 総第62期 24-27.
- 1999b. 「電信政策和政府管制改革問題」『廣播電視信息』7月 総第65期 12-17.
- 2004. 「電信行業的政府管制」王學慶等『管制壟斷 壟斷性行業的政府管制』中国水利水电出版社 76-109.
- 吳濱 1997. 「組建專業性通信公司的幾点思考」『郵電企業管理』3月 14-16.
- 張沐 1997. 「中南海明示政改重点精簡機構 朱鎔基強調調搞股份制防止過熱」『鏡報』11月 25-27.
- 張宇燕 1996. 「国家放松管制的博弈——以中国聯合通信有限公司的創建為例——」北京天則經濟研究所編『中国制度變遷的案例研究』第1集 上海人民出版社 151-185.
- 鄭言 1997. 「學習李鵬總理關於郵電談話精神的体会」『郵電企業管理』1月 7-11.
- 周其仁 1998a. 「三網複合 數網競爭——兼論發展中国電信產業的政策環境——」『財經』9月号 総第6期 30-32.
- 1998b. 「三網複合 數網競爭——兼論發展中国電信產業的政策環境(續)——」(『財經』10月号 総第7期 36-39.
- 1998c. 「三網複合 數網競爭——兼論發展中国電信產業的政策環境(續完)——」『財經』11月号 総第8期 44-48.
- 中共中央文獻研究室編 2000. 『十五大以來重要文獻選編 上』人民出版社.
- 《中国電子工業年鑑》編輯委員會編 1998. 『中国電子年鑑1998年』電子工業出版社.
- 中国交通運輸協會編 1998. 『中国交通年鑑1998年』中国交通年鑑出版社.
- 中国社会科学院經濟文化研究中心主編 2000. 『三網合一 中国電訊產業發展戰略研究』中国審計出版社.
- <英語文獻>
- Lieberthal, Kenneth and Michel Oksenberg 1988. *Policy Making in China Leaders, Structures, and Processes*. Princeton: Princeton University Press.
- (アジア經濟研究所地域研究センター, 2009年2月23日受付, 2009年9月7日レフェリーの審査を経て掲載決定)