

## 第5章

# 電気通信業をめぐる政府と企業

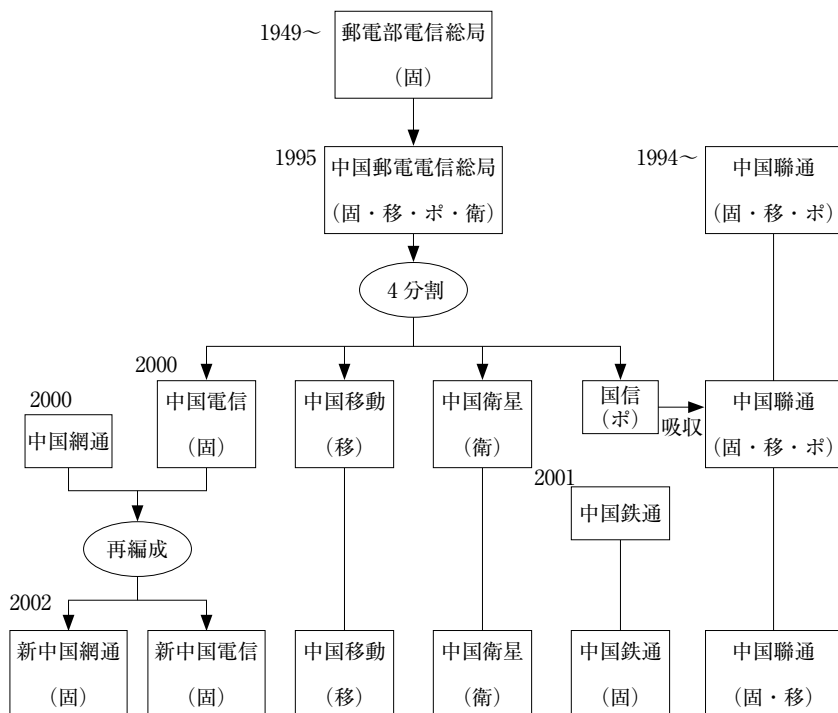
——固定キャリアの移動電話市場参入（1999～2003年）を事例として——

佐々木 智弘

### はじめに——問題の所在——

世界的に IT への関心が高いなか、中国でも電気通信業（以下、電信業）<sup>①</sup>は非常に有望な産業とみられている。そしてその業界は経済発展と市場経済化のなかで2つの変革の過程にある。第1に、その業界は計画経済から改革開放、市場経済化、そしてWTO加盟と経済環境が大きく変わるなかでの独占体制から複数の企業による競争体制への移行過程にある。1949年の建国以来業界の主管官庁である郵電部の傘下にある事業体（キャリア）としての「郵電部電信総局」による独占が続いてきた。しかし1994年に「中国聯通」が設立され、初めて新規参入が実現した。また1995年には郵電部電信総局が法人化され「中国郵電電信総局」と名前を変えた。2000年に中国郵電電信総局が業種別（固定電話、移動電話、衛星電話、ポケベル）に4分割され、結果的に全体として4社体制になり（ポケベルは中国聯通に吸収）、その後中国網通と中国鉄通の2社の新規参入が実現した。2002年に中国電信と中国網通の大幅な再編が行われ、その結果6社体制が成立した（図1）。企業が複数になっても特定の業種で有力な企業間に競争関係がなければ競争体制は生まれない。業種別4分割では表面上は企業間の競争体制は実現していないが、移動電話

図1 中国の電気通信事業者（キャリア）の変遷



(注) 表中の略語は以下の意味：固—固定電話事業，移—移動電話事業，ポ—ボケベル事業，衛—衛星電話事業  
(出所) 筆者作成。

市場では中国電信と中国移动という二大キャリア間に競合関係が生まれ、競争体制が形成されたのである<sup>2)</sup>。

もうひとつは「政府と企業の分離」の過程にある。独占体制では政府と企業が一体化しており、企業に対する政府の影響力が大きかった。しかし、競争体制へ移行する過程で政府と企業の関係は大きく変化している。1998年3月の政府機構改革により郵電部、電子工業部、国家ラジオ映画テレビ総局が統合され、電信業と電子工業製品製造業の新たな主管官庁として誕生したのが信息产业部である。電信業の主管官庁の再編は「政府と企業の分離」、す

なわち信息产业部が企業の活動には介入せず、業界のマクロ統制をその職務とすることが目的にあった。また1999年10月の中国のWTO加盟により、中国市場への平等な参入条件を外資に付与するために政府の企業への関与の削減が求められた。

本論に入る前に移動電話について説明しておこう。本章で取り上げる移動電話のひとつは「携帯電話」と呼ばれる第2世代セルラー式携帯電話のことで、中国移动が採用するGSM携帯電話と中国聯通が採用するCDMA携帯電話がある。他方もうひとつの移動電話は「無線市内電話」で中国電信が「小靈通」という名前で商用化しているPHSである。しかし中国では後述するようにPHSは「固定電話の延長」と位置づけられ、移動電話とは区別されている。このことが移動電話市場をめぐる競合関係を複雑なものにしており、電信業界の争点として浮上させる原因となっている。

中国の電信業改革に関する研究は多くないが、改革の特徴をつかんだ研究として、Mueller and Tanと盛洪はそれぞれ1994年の中国聯通の新規参入を、郵電部電信総局を傘下にもつ郵電部と中国聯通に資本参加する電子工業部と電力工業部と鉄道部の省庁間の利害調整過程として分析している<sup>(3)</sup>。また佐々木は1998年の中国電信の分割を、分割に消極的な信息产业部と分割を推進した国务院との利害調整過程として分析している<sup>(4)</sup>。

本章では、電信業の移動電話市場での固定電話キャリア（以下、固定キャリア）と携帯電話キャリア（以下、携帯キャリア）の競合を事例とし、固定キャリアがPHS事業を通じて中小都市から北京や広州などの大都市へと移動電話市場への参入を拡大していく過程を分析する。分析対象となる中心的アクターが、主管官庁である信息产业部（前身は郵電部）と固定キャリアである中国電信、中国網通、そして携帯キャリアである中国移动と中国聯通である。そして(1)信息产业部は固定キャリアによる大都市へのPHS事業拡大をどのように進めてきたのか、(2)固定キャリアはどのようにして小靈通事業を拡大してきたのか、(3)携帯キャリアはなぜPHS事業の拡大を阻止できなかったのか、の3点の分析を通じて、市場経済化が進むなかでの政府の役割、

企業との関係を明らかにする。それは1999年以降の電信業改革の過程を政府と企業の利害調整過程として分析する点で中国の競争体制への移行をめぐる政治過程研究への新たな貢献を意味するだろう。

本章の構成は以下の通りである。第1節では PHS が争点として浮上する前段階の時期（1995年から1999年5月まで）を取り上げ、郵電部、キャリア、メーカーが PHS の開発と商用化にどのようにかかわってきたかを整理する。次に PHS が争点化し、中小都市で発展していく段階（1999年5月から2001年8月）を取り上げ、第2節で各アクターの動きを整理し、第3節で信息产业部、固定キャリア、携帯キャリアの特徴、役割などを分析する。次に大都市で PHS を解禁する段階（2001年6月から2003年7月）を取り上げ、第4節で各アクターの動きを整理し、第5節で信息产业部、固定キャリア、携帯キャリアの特徴、役割を分析する。

## 第1節 前史

本節では、中国で初めて PHS が登場する1995年から中国郵電電信総局が4分割された1999年5月までの時期を前史として、PHS 登場の背景とその技術開発の経緯を整理しておく。

1995年の電話普及率はまだ4.7%にすぎず、その拡大が急務であったが、資金不足が大きなネックになっていた。郵電部は通信設備設置の困難な山岳地帯での電話普及を拡大するには有線電話に比べ無線電話の方が技術的に有利であり、GSM 携帯電話に比べコスト的にも有利であるという判断から無線による市内電話の導入に乗り出した<sup>(5)</sup>。1995年に15のメーカーにより、無線を使った交換局と契約者末端とのシステム接続実験が始まり、いくつかの方式が実験され、PHS 方式と DECT 方式が郵電部計量センターの試験に合格した。そしてその後の実験のため周波数を管理する国家無線電管理委員会は1996年12月に「2000MHz の地上無線電業務ガイドライン、および関連開

題に関する通知」を公布し、1900MHz から1920MHz を無線電話に割り当てることを認めた。

同じ頃、浙江省余杭市電信局の徐福新局長が通信技術の専門家として、通信が有線から無線へ移行することを予測し、GSM 携帯電話よりも PHS の方が人口の多い都市部においては高密度で大量の通話を可能にし、また将来発展するとみられるデータ通信でも高速伝送を可能にすると考え独自に研究開発を進めていた<sup>(6)</sup>。徐は新興の通信設備メーカーである UT スターコム の呉鷹と共同で PHS と既存の固定電話の交換機を利用する技術を融合させた PAS 方式を開発した。徐は余杭市電信局のトップという地位を利用して1996年10月から秘密裏に余杭市臨平地区で PAS の測定実験を開始した。そして1998年1月からは中国郵電電信総局の実用化実験と結びつけて余杭市で PAS を商用開通した。

日本では PHS が後れた技術であり、発展が伸び悩んでいるという理由から、専門家の間では中国での PAS の商用化に否定的な見解が指摘された<sup>(7)</sup>。しかし徐は PAS が固定電話の補充・延長であるとして PHS とは異なる技術であると主張した<sup>(8)</sup>。また浙江省の主管官庁である省郵電管理局の上層部は1995年に浙江省が郵電部から改革の実験地区に指定され、それに伴い浙江省デジタル移動通信有限公司を設立し、GSM 携帯電話の契約数拡大に乗り出したばかりの時期だったため、PAS の商用化に同意しなかった<sup>(9)</sup>。しかし徐はその後も閑林など余杭市周辺地域に PAS を拡大させ、商用化から1年あまりで総人口8万人のところで1万2000の契約を獲得した<sup>(10)</sup>。

PHS の実験とともに実験申請の制度化も進められた。信息产业部（1998年3月の政府機構改革で郵電部が改組、設立された）は1998年10月に「PHS と DECT の無線接続システムの1900MHz 共用の管理規定に関する通知」を公布した。これを受け、中国郵電電信総局は1998年11月4日、地方局（子会社）が PHS による無線接続ネットワークを建設するときは省の無線電管理部門（省無線電管理委員会のこと）に周波数を申請し、使用設備について国の無線電管理部門（国家無線電管理委員会のこと）が発行する無線電発射設備の規格

とサイズの許可証と電信総局が審査し発行する契約者ネットワーク接続設備のネットワークアクセスを認める文書を取得することを求める文書を公布した。

1998年12月に広東省肇慶市でも「流動市内電話」という名称でPASの商用化がスタートし、3カ月で契約数は6000に達した<sup>41)</sup>。広東省電信管理局も肇慶市電信局に対し増収を称える一方、PAS商用化の中止指示に従わなかったことを批判した<sup>42)</sup>。この状況に省レベルの主管官庁は困惑していた。

実用化を経てPASは1999年3月に信息产业部の評価審査グループの初期審査、1999年5月に同部計量センターのテストに合格した。そして2000年1月に同部評価審査グループの最終審査に合格した<sup>43)</sup>。これにより技術的にPASが主管官庁に認可され、本格的な商用化の段階を迎えることになる（次節以降は、信息产业部の使用法に準拠し、PASを利用した無線市内通話も「PHS」と「小靈通」と呼ぶことにする）。

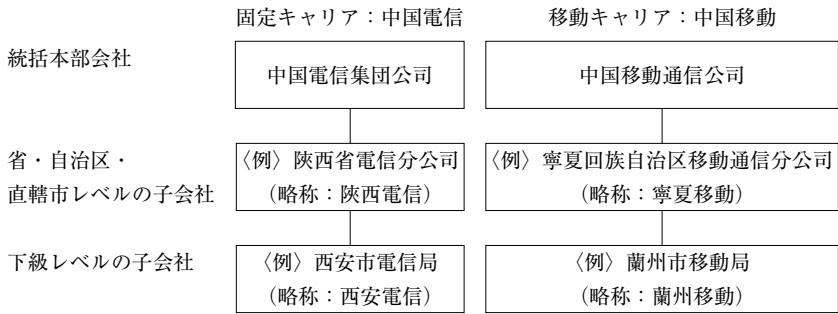
## 第2節 PHSの争点化とPHSの発展、その抑制の経緯 (1999年5月～2001年8月)

### 1. PHSの争点化と信息产业部の対応

国務院は、1999年5月に中国郵電電信総局を事業別、すなわち(1)固定電話(市内、長距離)、(2)携帯電話、(3)ポケベル、(4)衛星電話、に4つの会社に独立させることを決定し、翌2000年5月に固定電話事業専門の中国電信(グループ統括会社は中国電信集团公司)と携帯電話事業専門の中国移动(グループ統括会社は中国移动通信公司)が誕生した(図2)<sup>44)</sup>。

携帯電話契約数が1996年以降対前年比で80%を超える勢いで毎年伸びていったのに対し、固定電話契約数の伸びは1996年の88.8%増から1998年には24.3%増にまで落ち込み、また中国郵電電信総局の固定電話収入の伸びも

図2 2000年5月の分割以降の中国電信と中国移動の組織形態



(出所) 筆者作成。

1996年の26.7%増から1999年には10.7%増に落ち込んでいた状況で、4分割後の中国電信の経営の先行きは決して明るいものではなかった。

中国電信の省レベルの子会社(〇〇省電信分公司、略して〇〇電信)は下級の子会社(〇〇市電信局、略して〇〇電信)に対し新規契約数の拡大を求めたが、固定電話の普及はすでに一巡している状況でさらなる新規契約の獲得は非常に難しかった。そこで市電信局が新たな収益源として注目したのがPHSだった。子会社にとってPHSにはいくつかのメリットがあった。第1にPASを利用したPHSは既存の固定電話用の交換機と固定電話ネットワークを利用するため、コストが基地局設置のみで済んだ。第2に携帯電話に比べ通話料が安いことから低所得者を取り込むことができた。また、成長分野の携帯電話事業を切り離されたことでいったん下がった従業員の労働意欲を再び高める効果も期待された<sup>15)</sup>。一部の中小都市で展開されていた小霊通が全国的に普及するきっかけとなったのは雲南省と陝西省の省都である昆明市と西安市という大都市でその普及が始まったことだった。昆明市電信局では小霊通開始から1カ月で契約数が4000に達した。西安市電信局は1999年9月に試験的に小霊通を開始し、開始から3カ月で契約数は6万に達した<sup>16)</sup>。小霊通は市内でしか使用できなかったが、料金の安さが利用者にとっての最大の魅力だった<sup>17)</sup>。他方、こうした動きが携帯キャリアにとって脅威に感じら

れただろうことは想像に難くない<sup>18)</sup>。

昆明市と西安市での反響を受け、信息产业部は小靈通が一気に拡大することを警戒し、1999年10月13日、各省の電信管理局に対し、PHS 実験プロジェクトについてすでに契約済みならば速やかに実施し、未契約の地域では一律にしばらく停止し、すでに実施されている実験を分析した後、拡大するかどうかを研究するとする緊急通知を出した<sup>19)</sup>。ここに小靈通は電信業界の争点として浮上した。中国移动と中国聯通は連名で信息产业部に対し PHS が「後れた技術である」ことを強調して停止を訴える要望書を提出した<sup>20)</sup>。1999年11月の信息产业部の会議では小靈通をめぐる激しい議論が行われ、大都市、特に北京、上海、広州、深圳での小靈通を支持しないという意見が大勢を占めた。そして信息产业部は1999年末に武漢電信が計画していた湖北省武漢市での小靈通事業開始を中止する措置をとった<sup>21)</sup>。また1999年12月1日に「市内ネットワーク無線接続電話業務の通話料基準制定に関する通知」を発表し、同日から無線市内電話通話料を固定電話通話料と同じにし、試行期間を1年とした<sup>22)</sup>。

携帯キャリアの強い要求があったものの信息产业部はこの時点で PHS の発展に対する方針表明を先送りにしようと考えた。確かに PHS は技術的に後れたものであるとの認識はあったが<sup>23)</sup>、携帯電話事業のなくなった中国電信の新たな収益源をどうするかという課題に直面しており、PHS への期待があった。他方、信息产业部内では当時中国電信に携帯電話事業免許を発行することが検討されていた<sup>24)</sup>。PHS の拡大を認めた後、携帯電話事業免許を発行すると明らかに事業の重点は携帯電話に置かれるため、PHS に投入された資金がムダになり、信息产业部は国有資産の無駄遣いを認めたと批判される。中国電信に携帯電話事業免許を発行するのならば PHS のこれ以上の拡大を抑えなければならなかった。

信息产业部の方針は中国電信の小靈通の発展を認める方向に収斂されていた。張春江は副部長就任直後の2000年2月29日の全国無線電管理工作会議で PHS は中国電信の新たな成長方式であると述べた<sup>25)</sup>。しかし同時に「短期



的には第3の携帯電話事業免許発行の計画はない」とも述べた<sup>26)</sup>。常小兵電信管理局長は3月、小靈通は携帯電話の発展形態ではなく、固定電話の補充としての実験であると発言した<sup>27)</sup>。

## 2. PHSの発展方針

2000年5月に中国電信集団会社が設立され、時を同じくして信息产业部が省級電信管理局に対し中国電信の子会社の小靈通プロジェクトを「一律にしばらく停止、評価待ち」させるよう求めた（〔文件1〕）<sup>28)</sup>。これに応じて中国電信集団会社は5月19日に各大中都市の子会社に対し「必ず大局から出発し、集団会社の統一計画に従い、直ちにPHS技術を利用した無線市内電話システムの拡大を停止する」よう求める通知を電報で伝え、同月30日正式文書で通達した<sup>29)</sup>。この措置により米ナスダック市場に上場しているUTスターコム（PHSメーカー）は〔文件1〕が出た翌日の株価が下落し200億元の損失を被った<sup>30)</sup>。市場は信息产业部が小靈通を禁止し、中国電信がそれに従ったととらえたのである。

他方、信息产业部電信管理局は2000年5月31日から6月7日までに信息产业部傘下の電信研究院の専門家からなる2つの調査団をすでに小靈通事業を実施している広西チワン族自治区北海市、雲南省昆明市、陝西省西安市、青海省西寧市、浙江省杭州市、湖北省宜昌市などに派遣し、小靈通の技術と市場についての評価を行うための調査、研究を行った。信息产业部は評価期間を2カ月程度想定していたが、予定より早く調査団から小靈通を「現有の資源を利用し資金投入を減少させる運営モデルであり、固定キャリアが市内ネットワーク契約数を拡大させるための最良の方法である」と評価する報告がもたらされた<sup>31)</sup>。

この調査結果をふまえ、信息产业部は6月29日に「PHS市内電話の建設と経営を規範することに関する通知」（〔文件2〕）を発表した<sup>32)</sup>。通知は、信息产业部が「セルラー式携帯電話と協調発展させるために、そして国全体の

利益，企業の発展，契約者の長期的な利益を考慮」したうえで初めて公式に示した PHS の発展方針である。その内容は以下の通りである。

- (1) PHS を市内電話システムの補完，延長と定義し，県級の市，および県以下の郷鎮，大中市の人口がかなり集中する園區（学校や工場など一定範囲の区域―筆者注），コミュニティー，オフィスビルなどでの音声とデータ通信の事業に限定する。
- (2) キャリアの PHS 展開に対し「電信業務経営許可証」管理を，PHS 無線接続設備に対し「電信設備のネットワークアクセス許可証」管理を，それぞれ実施する予定で，具体的な経営許可証管理細則を別途発布する。中国電信集团公司およびその子会社は許可なく PHS を建設，経営してはならない。
- (3)(a)すでに事業実施中，もしくは設備設置中の場合，(1)の規定に符合する地域では引き続き事業実施，建設を認める。符合しない地域ではすでに設備を設置した場合は事業を実施してもいいが，拡張は認めない。  
(b)設置契約を締結したがまだ設置をしていない地域のうち，(1)の規定に符合する地域では設置，経営を認める。符合しない地域ではすぐに設置を停止させる。

この通知のポイントは PHS を「固定電話の補完，延長」と定義し，携帯電話とは異なるものであるとの認識を示した点にある。これは，信息产业部が条件付きながら中国電信の PHS 事業を認めたことを意味した。他方，信息产业部は PHS の新規設置契約を禁止し，既存の PHS の範囲に限定することで，中国移动と中国联通に対しこれ以上の携帯電話市場での競争を避ける姿勢を示した<sup>33</sup>。このように信息产业部は携帯キャリアへの配慮をみせながら，中国電信の PHS 事業を認めたのである。他方，信息产业部は PHS への参入規制のための免許制導入による主管官庁としての役割を確保することを忘れていなかった。2000年9月に電信業の基本法規である「電信条例」が公布された際に付属文書として発表された「電信業務分類目録」には無線市内電話が個別に分類されなかったのは〔文件2〕における定義が反映された結

果である。

### 3. 中国聯通の海外上場と情報産業部、中国電信の対応

〔文件2〕はPHSの限定的容認というそれまでの情報産業部の方針をまとめたものにすぎず、驚くに値しない。むしろ奇異に思われるのは情報産業部が〔文件1〕でPHSプロジェクトの一律停止を指示するという政策のぶれをみせたことである。その有力な要因として、中国聯通がニューヨーク（6月21日）と香港（6月22日）の株式市場への上場を控えていたことが挙げられる<sup>84</sup>。PHSの契約数拡大が携帯電話事業に打撃を与え、中国聯通に対する市場の評価を下げ、初値を下げることに懸念された。そのためPHS拡大の一律停止を通達することで中国聯通の初値を安定させたいと情報産業部は考えたのである。しかし〔文件2〕が出たのが中国聯通の香港市場上場からわずか7日後のことだったこと、UTスターコムが2000年6月20日に杭州市で研究開発生産施設の建設に着工し、〔文件2〕の配布先にUTスターコムなどPHSメーカー3社も含まれていたことはPHS拡大の一律禁止が一時的措置だったことを窺わせる。そこには中国聯通の海外市場上場を成功させるために情報産業部と中国電信との間に取引があったことが推測される。それは中国聯通も同様で、念願だった海外上場と引き替えに中国電信のPHS事業を認めたといえる。情報産業部の2000年5月から6月にかけての行動は中国電信と中国聯通の双方の利益を考慮するためのものであった。

### 4. 中国移动、中国聯通の対抗措置

PHSの新規設置を認めない〔文件2〕が出た後も中国電信の子会社は新たな実験申請を提出し、主管官庁の認可を受けずに密かに巨額の資金を投入し、大規模な小霊通ネットワークのインフラ建設を行うことで既成事実を作り上げていった。この影響で携帯キャリア2社の業務収入が30～40%減少し

たとも伝えられた<sup>65)</sup>。そのため、携帯キャリアはいくつかの対抗措置に打って出ている。

2000年5月1日に四川省の南充市、宜賓市、西昌市などの中国移動の子会社が小霊通に対抗するため、小霊通なみの通話料で市内限定の通話ができる「大霊通」と称するサービスを開始したが、すぐに省電信管理局に停止を命じられた。中国聯通も市内固定電話事業を展開している天津市、四川省成都市、重慶市の3市で無線市内電話をスタートさせたが、その他の地域への展開は不可能で対抗措置というにはほど遠かった<sup>66)</sup>。

中国聯通は〔文件2〕の履行を求め2000年6月29日から11月の間に信息产业部宛に要望書を提出している。その結果信息产业部は小霊通に対し、(1)設置を認めない、(2)新たな周波数を認めない、(3)信息产业部は認可しない、(4)6月29日以降の契約を破棄させる、という「4つのノー」の実施を盛り込んだ文件を出すことを計画していた。しかし、実際にはこの文件は出なかった<sup>67)</sup>。また〔文件2〕に盛り込まれたPHS事業に対する免許制実施の動きも一向にみられなかった。

中国移動の実力行使が明るみに出たのが、2000年8月2日に寧夏回族自治区蘭州市での蘭州電信と蘭州移動との間の相互接続断続事件である。これは中国電信の子会社である蘭州電信が小霊通に6から始める電話番号を付与したところ、中国移動の子会社である蘭州移動がこの電話番号を信息产业部は許可していないという理由から小霊通からの通話を接続しなかったため、蘭州電信が固定電話と携帯電話の回線を切断し、数十万台の携帯電話が固定電話と通話できなくなった事件である<sup>68)</sup>。これに対して信息产业部は蘭州電信と蘭州移動の同等の責任者を処罰するというバランス裁定を下した<sup>69)</sup>。こうした蘭州移動の行為は蘭州電信に対する単なる嫌がらせの域を出るものではなかった。

## 5. 価格統制とその限界

小霊通拡大を阻止できない信息产业部は携帯電話と小霊通の価格差を縮小し、小霊通の競争力を抑制しようと試みた。その方策は、小霊通の料金を引き上げるか、携帯電話の料金を引き下げるかである。

2000年11月21日に信息产业部は12月1日から小霊通の月リース料と通話料を引き上げる「市内ネットワークの無線接続電話に関連する費用の状況に関する通知」〔文件3〕を出した。通知はまず中国電信の一部の省の子会社が規定の手続きに沿わず、企業の利益から出発してネットワーク全体の総合的な効益を顧みず、無線市内電話の範囲を拡大し、投入を増やし、一部の省では大中都市で経営を開始していることを非難した。そして(1)月リース料25元、通話料1分0.2元、(2)月リース料35元、通話料1分0.15元、の2つの案のうち地方の状況に合わせてどちらかを選択するよう求め試行期間を1年とした<sup>(40)</sup>。この案には2000年9月に国家発展計画委員会と信息产业部が主催した電信料金調整公聴会で、小霊通の通話料が争点のひとつとなり、料金基準として月リース料25元、通話料1分0.2元が採択されたことが反映された<sup>(41)</sup>。この公聴会は各種電信料金を引き下げるためのものだったが、小霊通の通話料については現行の月リース料20元、通話料3分0.22元よりも引き上げられた。公聴会には中国移动や中国联通も参加しており彼らの主張が反映されたといえる。

しかし中国電信の子会社はこの案に反発した。例えば広東省では2000年12月にすでにPHS事業を開始している13の電信局が広東省電信管理局に集まり、料金引上げに反対した<sup>(42)</sup>。実際に小霊通の通話料引上げは実施されず、信息产业部は2001年2月に改めて〔文件3〕を遵守することを求める通達〔文件4〕を出した。それでも例えば貴州省黔东南ミャオ族トン族自治州電信分公司は同年4月に実施細則を策定したが、7月に不満を持つ契約者との間で懇談会を持ち、契約者から試行期間終了後には固定電話料金と同額に

戻すべきであると突き上げられる<sup>43</sup>など契約者の不満が強いため、中国電信のほとんどの子会社は通話料引上げを見送らざるをえず、信息产业部の通達は「空文」になった<sup>44</sup>。価格統制の限界がここにみられた。

他方、携帯電話料金の引下げについては、ユーザー負担が大きいことで批判の多い双方向課金の廃止が長く議論されてきたが2005年に至っても実現していない。その代わりに2001年7月に携帯電話の加入料廃止という形で料金引下げが実現した。しかしこの時固定電話の加入料も廃止されたため、携帯電話に優位性はなく、むしろ小霊通の拡大を誘発した。実際のところ固定電話の加入料廃止は中国電信にとって大きな痛手だった。中国電信の設備建設資金は大きく加入費、銀行融資、業務収入の3つから成っているが、加入料は全体の約30%（1996～2000年）を占めており<sup>45</sup>、廃止によって40億円の減収となった。多くのインフラ整備に資金を投入したことから傘下の企業の多くでは負債率が60%を超えているため、銀行も積極的な融資を望んでいない。また業務収入も低下している。資金調達ルートが狭まることは独立採算制を強いられている子会社にとって死活問題だった。そのため中国電信の子会社は新たな資金調達元として小霊通にますます力を入れるようになった<sup>46</sup>。携帯電話キャリアにとって価格統制は小霊通の競争力抑制の有効な手段とはなりえなかった。

### 第3節 アクター分析（その1）

#### 1. 中国電信

携帯電話事業を失った後の新たな収益源をどう確保するか、これが4分割後の中国電信全体の最大の課題だった。その有力な方策として携帯電話事業への参入を認められないことからPHS事業に参入することで成長著しい移動電話市場への事実上の参入を果たそうと考えた。

中国電信集团公司も子会社も PHS 拡大を新たな収益源にする点では一致していた。しかし中国電信集团公司は PHS を携帯電話事業免許取得までの過渡的事业と考えていたようだが、独立採算制の省電信分公司にとって収入増は切迫した課題であり、小靈通をまさに救世主と考えていた。子会社は小靈通の新規開通を抑制したい信息产业部の意向を無視して開通させていった。確かに省電信分公司は投資決定の自主権をもっているため小靈通への設備投資を決定することは難しいことではなかった<sup>47)</sup>。中国電信集团公司の周徳強総経理は「小靈通事業に対する中国電信としての統一的な要求はなく、分公司が当地の市場の状況にもとづいて小靈通業務を行うかどうかを自主的に決定している」と述べ、小靈通事業の拡大が中国電信集团公司の方針でなく、個々の子会社が小靈通事業への参入を独自に判断したとしている<sup>48)</sup>。しかし、子会社の判断を中国電信集团公司が全く知らなかったとは考えられない。中国電信集团公司は信息产业部に対し小靈通の拡大に無関係を装うことで信息产业部との対立を避け、子会社の小靈通拡大を可能にする環境を作り出す役割を果たしたといえるだろう。中国電信集团公司は信息产业部と協調的な関係を保つことで、自らの経済活動を発展させたいということである。しかしそれは信息产业部の影響力が依然として大きいことを示していた。

中国電信の子会社が小靈通事業を展開する上で不可欠だったのはメーカーの存在だった。先駆的な役割を果たしたのが UT スターコムだった。1995年設立の UT スターコムが既存の通信機器メーカー（例えば華為、大唐電信など）の支配する従来の固定電話や携帯電話のネットワークや交換機、末端機器の市場に新規参入することは難しく、新たに通信機器市場に参入するには新規事業しかなかった。それが PHS だった。UT スターコムは、初期の余杭市、昆明市、西安市を手始めに、2000年末までに寧夏回族自治区銀川市、河北省保定市など80の都市に設備を供給した<sup>49)</sup>。UT スターコムの他に PHS に参入したメーカーが中興通迅と青島ルーセントである。中興通迅は広西チワン族自治区北海市、青海省西寧市などに設備を供給し、2000年上半期には PHS 関連設備の売上げ（5億元）が社全体の売上げの約15%に達した。中興通迅

は UT スターコムと異なり GSM 携帯電話の関連設備の製造も行っており、PHS への参入は中国電信に GSM 携帯電話事業の認可が下りたときのビジネスチャンスを利用した狙いがあった<sup>50</sup>。四川省の綿陽市ほか数市、甘粛省全体などを受け負った青島ルーセントの狙いも中興通迅に近い<sup>51</sup>。さらに江蘇通信が UT スターコムから PHS の設備を購入する際、UT スターコムが資金を貸し、小靈通による事業収入の分配を通じて借金を回収するというキャリアとメーカーの協力関係があり、他の地域でも同じような状況だと思われる。キャリアにとってメーカーは単なる設備供給元であるだけでなく、資金調達先としても不可欠な存在だった。またメーカーにとってもシェア獲得のための事実上の電信経営参入である<sup>52</sup>。メーカー間の激しいシェア争いが地方での小靈通普及に一役買ったといえる。

## 2. 信息产业部——業界の発展と国家利益——

信息产业部は政府（国務院）の省庁であるが、2つの立場があった。ひとつは業界主管官庁であり、もうひとつは国務院を構成する省庁である。

### (1) 業界主管官庁としての立場

信息产业部は業界主管官庁としての地位を法規によって保障されており、事業免許を発行する権限を通じた参入規制、通話料などの価格決定、電信業界のマクロ政策の作成を主管する権限を有している。しかし関連法規をみると、1993年8月に国務院が同意した当時の主管官庁である郵電部の部令である「電信業務市場管理をさらに強化することに関する郵電部の意見」<sup>53</sup>は PHS 事業について一切触れていなかった。さらに2000年9月に国務院で採択された政府令である「電信条例」も PHS 事業については触れていない。一貫して信息产业部は PHS 事業への参入を規制する権限をもっていなかったのである。信息产业部は [文件 2] に PHS 事業に対する免許制度の検討を盛り込んだが、その実現のためには電信条例の改正が必要であった。し



かし、通信業界最大の関心事である「電信法」の策定作業が進められているなかで、格下の電信条例の改正はありえなかった。それ以上に情報産業部は〔文件2〕でPHSを「固定電話の補完、延長」と定義してしまったことで、すでに固定電話事業の免許が存在する以上PHS事業の免許は存在する余地はなかった。情報産業部は〔文件2〕を発したことで自ら免許制によるPHS事業への参入規制を不可能にした。

しかし、情報産業部が中国電信に対するPHS事業参入禁止を想定していたかといえ、中国電信との特殊な関係からそもそも想定していなかったであろう。中国電信は中国郵電電信総局4分割の際、中国郵電電信総局の債務と離職者の各種保障の大部分を引き継いだため資産負債率が高く不良資産も多かった<sup>54</sup>。また情報産業部には、地方、特に中小都市のキャリアにこれまで過度のユニバーサルサービスの実施を強要し、それに対する補填を十分行っていないことへの後ろめたさがあった<sup>55</sup>。そして携帯電話事業を許可されず収益源を失った中国電信に対し救済措置を付与しなければならなかった。そのため、中国電信の小霊通事業参入を認めざるをなかった。

他方、情報産業部は携帯キャリアの利益を守る行動にも出ている。例えば、携帯キャリアに無秩序な小霊通の拡大の阻止を求められた情報産業部は中国電信に対し小霊通の新規開通の禁止や料金引上げを求める通達を出すなど行政指導に乗り出した。しかし、内容はどれも中国電信はこれら行政指導を受け入れないことで不利益を被るわけではなかった。そのため、度重なる情報産業部の行政指導はことごとく中国電信に無視され、小霊通は全国各地で開通し契約数を拡大していった。確かにこうした行政指導がうまく機能しないケースもみられる。しかし、中国聯通の海外上場を成功させるために情報産業部が中国電信に一時的に小霊通建設を停止することを求めた行政指導はうまく成功したケースといえる。これは情報産業部が中国電信と中国聯通を自律したアクターとして認識した上で、企業を動かすのに行政的な命令ではなく、取引を行ったからである。

以上から情報産業部は中国電信、中国移動、中国聯通というキャリアのバ

ランスを配慮した業界の発展を目指す調整役として一貫した行動をとってきたことがわかる。

## (2) 国務院構成官庁

情報産業部の行動を規定していたものは業界だけではなかった。電信業が情報産業部を超えた省庁間の 이슈となり、さらにはグローバル化するのにもない、小靈通問題も情報産業部だけの問題ではなかった。国有企業である中国聯通の海外上場は単に業界改革であるだけでなく国有企業改革の一環であるため、業界主管官庁は国有資産の価値の保護、増加に責任をもたなければならなかった。この中国聯通の海外上場に強い関心を示していたのが、国務院、とりわけ朱鎔基総理（当時）であった<sup>56</sup>。朱鎔基の関心は電信業の改革だけにあるのではなく、総理在任中積極的に取り組んできた国有企業改革の一環として優良企業の海外株式市場への上場にあった。他の国有企業に先行して上場する中国聯通のパフォーマンスが悪ければ、これに続く国有企業の上場に影響を与えるからである<sup>57</sup>。例えば、経営の透明性を疑わせる「中中外」方式によって調達した資金の精算を再三求めていたのである<sup>58</sup>。しかし朱鎔基自身が PHS の取扱いについて情報産業部に細かく指示したとは考えにくい。むしろ国有企業改革にかかわる国家發展計画委員会、国家經濟貿易委員会、中国証券監督管理委員会が朱鎔基の意向を汲んで、中国聯通の上場に有利になるような対策をとるよう情報産業部に圧力をかけたことが推測される。キャリアが国有企業であるため、情報産業部は国有資産の価値の維持、増加という使命を背負っていたのである。このことは情報産業部が単に業界利益を守るために行動したのではなく、国有企業改革の成功という国家利益のための対応したといえる<sup>59</sup>。

## (3) 地方の業界主管官庁

小靈通を積極的に展開してきた中国電信の地方子会社に近い省レベルの主管官庁である省郵電管理局（後に通信管理局に改組）は子会社の動きを阻止

することはできなかったのだろうか。省郵電管理局は信息产业部と当地の省政府の二重指導を受けている。そのため、地方政府の意向を無視することはできなかった。例えば PHS 設備メーカーに対する地方政府の支持は強かった。地方政府にとっては税収増加がみこめたからだ。杭州市では UT スターコム<sup>60</sup>の納税額が市全体の税収の大きなウエートを占めており、杭州市国家高新技术開発区経貿局の黄文龍副局長は「UT スターコムは当開発区の看板企業となっている」と述べている<sup>60</sup>。また中国電信の子会社が小靈通のネットワークを建設するために敷地の確保や資金調達面で当地の政府の支持が必要であった。こうした地方政府の支持を覆す政治的影響力は省郵電管理局にはなかった。

地方における主管官庁再編とキャリアの分割の混乱という偶然の出来事も中国電信が各地で PHS ネットワーク建設を進めて行くうえで幸いした。1998年3月の政府機構改革は省レベルでも実施され、省電信管理局に代わる省通信管理局の設立は2000年9月まで待たなければならなかった。また国務院が中国郵電電信総局の4分割を決定したのが1999年5月だったが、中国電信集团公司自体の設立は1年後の2000年5月であり、地方ではさらに遅れた。例えば甘肅省電信分公司の設立は7月19日だったため、分割決定から1年あまりは地方の主管官庁とキャリアとの関係はそれまでの政府とキャリアが一体化したままだった。そのため、4月に蘭州市電信局が PHS ネットワーク建設の申請したとき、主管部門の甘肅省郵電管理局は蘭州市電信局をまだ分割前の企業ととらえ、分割後の蘭州移動のライバルであることを認識していなかったため申請に同意したのである<sup>60</sup>。

### 3. 中国移動, 中国聯通——小さいリソース——

「固定電話の補完, 延長」と定義されているとはいえ、通常は移動電話の範疇に含まれる PHS が移動電話市場に参入し、契約数を伸ばしている状況に携帯キャリアは当然危機感を募らせた。信息产业部の方針と既成事実の積

み重ねから小霊通を禁止することが不可能であり、また中国移動は固定電話事業免許をもっておらず、中国聯通も限定した地域でしか市内電話業務を行っていないため PHS に参入することができなかった。相互接続を拒否するといった策は市場経済化に逆行しており逆効果となった。そのため中国電信への対抗措置はきわめて限られ、信息产业部に小霊通の拡大を中止させる行政指導の要求書を出すなどのロビイングを展開していった<sup>62</sup>。しかし、小霊通の拡大を許してしまう結果となった。その要因を考えると携帯キャリアに影響力を行使するためのリソースに欠けていたことが挙げられる。

小霊通事業に反対していたのは携帯キャリア 2 社のみであった。そのため、絶対的な力不足である。さらに携帯キャリア自身の経済的リソースが弱かったことが挙げられる。中国移動は全国に張り巡らされた自前のネットワークをもっていなかったため、携帯電話事業を運営していくうえで中国電信のネットワークを借りるしかなかった<sup>63</sup>。中国電信の経済支配の前に中国移動は小霊通の拡大阻止を要求できるほど強い経済的影響力を行使することはできなかった。これに対し中国聯通は出資元である電力工業部や鉄道部のネットワークをもっていたが、携帯電話市場でのシェアが小さいため経済的影響力は大きくなかった。

また、政治権力とのチャンネルも十分機能しなかった。中国移動のトップである張立貴総経理は前職が信息产业部電信総局長、中国聯通のトップ楊賢足董事長は前職が信息产业部副部长とともに信息产业部の高級幹部だった。そのため彼らは現職の信息产业部の指導幹部に近かった。しかし中国電信のトップ周徳強総経理も前職が信息产业部副部长であったことから、張立貴と楊賢足だけが突出したものではなかった。携帯キャリアは小霊通の拡大阻止のために影響力を行使することは難しい状況にあった。

## 第4節 大都市での PHS 解禁の経緯(2001年6月～2003年7月)

### 1. 大都市での拡大禁止

2001年6月11日、情報産業部は「電信業務分類目録」の改正を行った際、無線市内電話を一業務として明示しなかった。情報産業部は小霊通を「固定電話の補完、延長」と規定した〔文件2〕の見解を貫いた。また2001年7月15日に情報産業部が開発の始まった第3世代(3G)携帯電話(詳細は後述)のために周波数帯を整理したが、PHSに割り当てた1900～1920MHzを取り消さなかった。2001年9月には無線電管理局の陳如明副局長が「改正中の無線電周波数割当てで1900～1915MHzはPHS用と明記する」と述べた<sup>64</sup>。

情報産業部が小霊通への周波数割当てを保証したことから、中国電信は情報産業部が小霊通の発展を支持したと理解し、PHS事業拡大のチャンスと受け取った。中国電信は2001年9月、メーカーと一部の省区の電信公司を集め、異なる都市間の小霊通のローミング技術の開発について討論した。小霊通は市内電話であるため、市を跨いだ通話は認められなかったが、将来の全国的なローミングサービスをにらんだ動きだった<sup>65</sup>。また2001年11月26日に公布された「電信業務経営許可証管理弁法」ではPHS事業の経営許可証について一切触れられず、許可証による管理が行われないことを意味した。曲維枝情報産業部副部長は2001年11月、「来年(2002年)小霊通の周波数を取り消さない」、「国の通信管理局は全国300万の小霊通契約者に対し責任を負い、小霊通の発展に対し、長期的な視線を送っている」など小霊通発展の支持を明言した<sup>66</sup>。

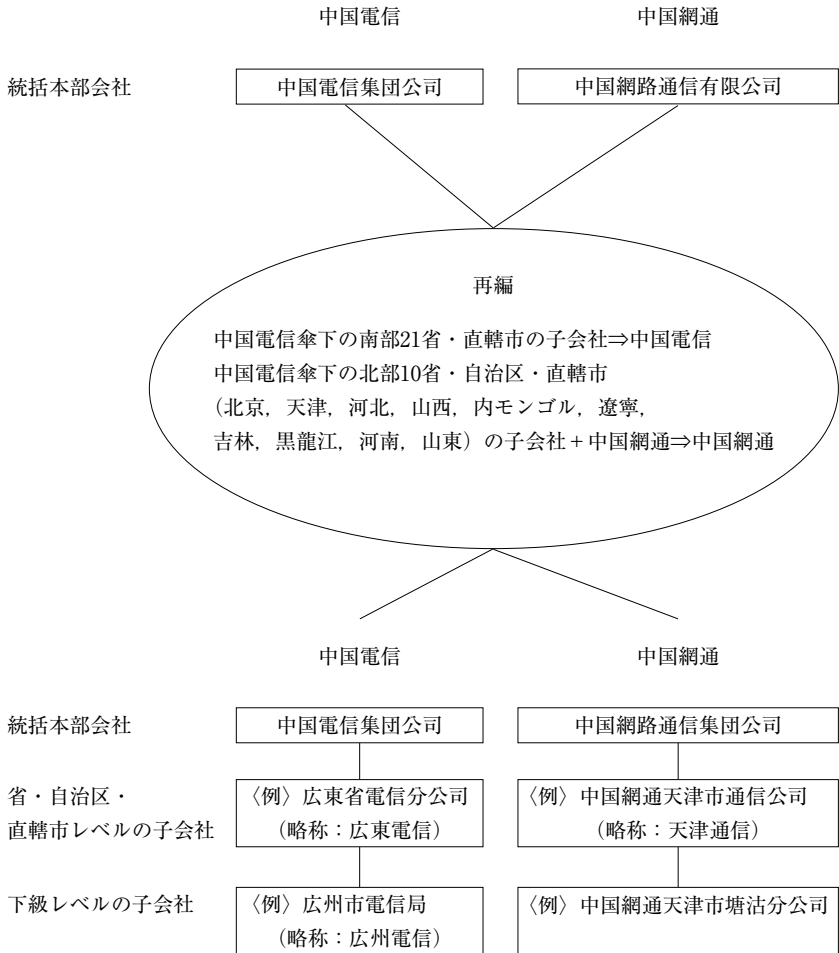
しかし、曲副部長がこの時、北京、天津、上海、広州などの大都市での小霊通事業を禁止することにも言及したことは重要だった<sup>67</sup>。中国の経済発展を牽引し、また人口も密集する沿海地域のこれら4大都市でPHSが開通した場合、契約数が急増し、携帯キャリアに対する脅威が高まることがみこま

れたのである。そのことはすでに第2節でみたように1999年11月の情報産業部の会議でも指摘されていたことだが、ここに来て情報産業部が小霊通拡大の歯止めを具体的に示したのである<sup>68)</sup>。2002年1月23日には情報産業部が各省の通信管理局に対し「市内ネットワーク無線接続電話料金試行基準に関する通知」を出した。これは〔文件3〕を遵守し、中国電信への監督を強化することを求めたものだが、〔文件3〕で示された通話料引上げを中国電信の地方子会社が実施していないことを意味していた。2002年3月6日の全国人民代表大会でのメディアとのインタビューで情報産業部のトップである呉基傳部長が小霊通について「情報産業部は小霊通事業の新たな申請を認可しない」と述べ、小霊通事業を現在すでに行っている区域に限定することを再確認した<sup>69)</sup>。それは既存の小霊通契約者の保護とそれによる中国電信の利益の確保、と同時に4大都市を含めたこれ以上の拡大の阻止とそれによる携帯キャリアの利益の確保を意味していた。

## 2. 中国電信の海外上場と大都市での小霊通の解禁

2002年5月16日、中国電信と中国網通が再編され、新たに中国電信集団公司と中国網路通信集団公司の2大固定キャリア（以下、中国電信〔子会社の略称は〇〇電信〕、中国網通〔子会社の略称は〇〇通信〕、特に断らない限り再編前後で名称を区別しない）が誕生した（図3）<sup>70)</sup>。移動電話市場は固定キャリア2社と中国移动、中国聯通の携帯キャリア2社の計4社の争いへと突入していった。2002年8月時点で携帯電話による市内通話が市内通話全体の89%を占めるなど、再編された固定キャリア2社にとって経営状況は悪化する一方だった。中国電信の周徳強総経理はマスコミとのインタビューで、業務収入拡大のために携帯電話事業参入に期待しながらも、その免許発行の時期については政府の主管部門に決定権があって企業に発言権はないと述べている<sup>71)</sup>。しかも中国電信は2002年11月にニューヨークと香港の株式市場への上場が計画されていた。新装した固定キャリアの増収の鍵も小霊通が握っていた。5

図3 2002年5月の再編以降の中国電信と中国網通の組織形態



(出所) 筆者作成。

月に湖北電信が武漢市郊外の5地区、6月には山東通信が済南市など各地の省都で次々と小靈通事業をスタートさせ、2002年末には全国の省都の7割で小靈通事業がスタートした<sup>72)</sup>。

中国電信の香港株式市場上場のために中国電信集团公司を持株会社として

設立された中国電信股份有限公司が2002年8月23日、上海、広東省、江蘇省、浙江省で「(市内無線ループを含めた)国内固定電信のネットワークと設備設置を経営すること」に情報産業部が同意した<sup>73)</sup>。わざわざ「市内無線ループを含めた」と断ったことは注目に値する。これは情報産業部が上海と広州での小霊通事業を認めたことを意味していた。2002年7月に上場した中国銀行の株価が上がらないなど香港株式市場での中国株人気にかけりがみえていた時期であり、さらに世界的なITバブル崩壊も手伝って通信株の株価が低迷していた時期での中国電信の上場だったため、情報産業部は大都市での小霊通事業解禁によって中国電信の市場での評価を高めようとした。

### 3. 第3世代携帯電話をめぐる対立と小霊通

携帯電話は1990年代に入り世界的に第3世代携帯電話(以下、3G)の技術開発が進められ、中国でも第2世代から第3世代への移行時期が早くからキャリアとメーカーの関心事となった。特に固定キャリアにとっては3Gへの移行は念願の携帯電話事業免許獲得の大きなチャンスであった。1999年に中国が独自に開発を進めていたTD-SCDMA方式が3G標準技術に認定され<sup>74)</sup>、情報産業部は2000年6月に3G免許発行に関する研究を開始した。

3Gへの移行をめぐるでは情報産業部内で早くから意見が分かれていた<sup>75)</sup>。積極派の科技司や電子信息産品管理司、特に張琪司長は3G免許を早期に発行し、TD-SCDMAを採用し、実用化するなかで国産技術の水準を向上させようと考えた。他方消極派の電信管理局は技術レベルの低いTD-SCDMAの採用はネットワーク運営上のリスクが大きく、また世界的に3Gが普及していない状況で3Gへの移行を慌てる必要はないと考えた。ここで興味深いのは、積極派は旧電子工業部所属部署であり、消極派が旧郵電部所属部署である点だ。1998年の政府機構改革で情報産業部に統合されたメーカー主管官庁だった旧電子工業部とキャリア主管官庁だった旧郵電部の対立が依然として根深いものであることが窺われる。



しかし実際に移行時期を含めた3G 政策を決定する最終決定権を握っていたのは、国家信息化工作弁公室（以下、信息化弁公室）だった。2001年8月に中国共産党中央と國務院が連名で国家信息化指導グループの設立を決定し、朱鎔基総理（当時）をグループ長に、信息产业部、国家發展計画委員会、科学技術部など関係官庁のトップが名を連ねた。このグループは年に数回関係部門間の調整を行うための会議を開くだけの組織で、実質的な3G 政策を策定するのは信息化弁公室だった。そのトップである主任は曾培炎国家發展計画委員会主任（当時）で、副主任が曲維枝元信息产业部副部长と劉鶴国家情報センター主任だった。弁公室の下には「中国3G 規格専門家グループ」が設置され、その責任者が中国移動の李默芳総工程師だった。専門家グループは4つのグループに分かれていた。4つのグループとその主なメンバーは、(1)キャリアグループ：中国移動、中国聯通、中国電信、中国網通、(2)メーカーグループ：華為、中興、大唐、東方通信など、(3)科学研究グループ：信息产业部電信研究院副総工程師楊培芳、北京郵電大学研究生院副院长呂廷傑、清華大学など、(4)経済グループ：國務院体制改革弁公室經濟体制与管理研究所研究員史焜、中国社会科学院数量与經濟研究所主任張昕竹、同院工業經濟研究所余暉、國務院發展研究センター関係者など、である<sup>76)</sup>。

2005年に入っても3G への移行の目処はたっていない。この間の3G に関する議論は本章と直接関係ないため詳細には言及しないが、信息产业部内と同様、信息化弁公室内でも TD-SCDMA をめぐり意見が分かれ、その調整がうまくいかず、3G への移行が大幅に遅れている<sup>77)</sup>。しかし、そのことが PHS の寿命を延ばすことになった。

#### 4. 大都市での事業開始

固定キャリアは信息产业部が3G への移行を「躊躇している」時にこそ小靈通の契約数を拡大すべきと判断し<sup>78)</sup>、禁止されていた大都市での小靈通の準備を始めた<sup>79)</sup>。早くは北京通信が北京市郊外の通州区でネットワーク建設

を始め、2002年7月に信息产业部によって停止を命令されたが<sup>80</sup>、2002年後半には固定キャリアが北京、上海、広州、天津で秘密裏に小霊通の測定実験を行い<sup>81</sup>、大規模な建設も始めていた。天津市では天津通信が2002年7月に塘沽区と大港区でネットワーク建設を開始し、10月に試験開通させ、初日だけで700の契約を獲得した<sup>82</sup>。広東省については、中国電信が10億元を投資し、広州、東莞、中山、仏山、順徳の各市で大規模の小霊通ネットワークを建設しているとの情報が流れた<sup>83</sup>。

こうした動きを信息产业部はもはや止めることができなかった。呉基傳信息产业部部長は全国人民代表大会（全人代）期間中の2003年3月9日に「小霊通の発展を奨励しないが、政府はキャリアの経営に干渉しない」<sup>84</sup>と声明し、3Gへの移行を念頭に置きながらも、固定キャリアの大都市での小霊通事業の実施を容認するという立場を明言した。この発言前の2月24日から26日まで信息产业部各司局、各キャリア、各省通信管理局などを集めて年に1度開かれる信息产业部の重要会議である信息工作会議が開かれ、小霊通に関する政策問題が議論された<sup>85</sup>。その内容は定かでないが、結果的に信息产业部が関係者に大都市での小霊通の解禁を伝達したと思われる。

呉基傳発言の翌3月10日、北京通信は北京市郊外の懷柔区で小霊通事業を開始した。呉基傳発言はすでに北京市での小霊通解禁を見越してのものだった。そして3月20日までに北京市郊外の10の区県に広げ<sup>86</sup>、5月17日には市中心部の病院や政府など一部機関で開始し、7月に市中心部で全面的に開始した。広東電信も3月28日の珠海デルタ5都市に続き、4月29日に市中心部8つの地区で開始し、1日の契約数が8100にのぼった<sup>87</sup>。

これに対し、携帯キャリアは受信通話料定額プランという料金引下げで対抗した。北京移動のプランは、(1)100分まで12元（超過料金は毎分0.4元）、(2)300分まで30元（同0.2元）、(3)600分まで50元（同0.1元）の3コースからなる。また北京聯通のプランも5月17日から1カ月間、土日の全日と平日の夜10時から翌朝7時まで毎分の通話料を0.4元から0.25元に引き下げ、プリペイド利用者の通話料も毎分0.4元に値下げする<sup>88</sup>、というものだった。こうした料金

引下げは単方向課金に準ずる料金改定であった。しかし、期間限定や販売促進といった条件付きの改定だったため、政府の規定する双方向課金に違反していないという判断で主管部門も容認した。

他方、上海市での展開は順調にはいかなかった。3月25日、信息产业部が「中国電信、中国网通の一部下部機構が勝手に450MHzCDMA方式の無線市内電話を経営していることに関する通報」を出したことが判明した。この通知は中国電信と中国网通に対し1カ月以内にネットワークを閉鎖することを求めたもので、3Gへの移行をにらんだ周波数の整理が目的だったが、小靈通は異なる方式（PHS）を使用しているため影響はなかった。そのため、中国移动、中国聯通にも実質的な利益はなかったが、3月25日の両社の株価は上昇した<sup>89)</sup>。この通知で最も打撃を受けたのは1900MHzCDMA方式を使って無線市内電話事業に本格的に着手しようとしていた上海電信だった。上海電信は450MHzCDMAではなかったが同じCDMAを使う無線市内電話事業であったことから急速な事業拡大に二の足を踏んでしまった。上海電信は4月中旬に正式に「小靈通を發展させない」ことを発表した。しかし約1カ月後の5月27日、市郊外の奉賢、松江地区でPHSを利用した小靈通の実験を開始し、7月から一部地域で、そして2003年中に市全域で事業を開始することを発表した<sup>90)</sup>。上海電信も経営改善には小靈通が必要だったのである。しかし、実際に上海市内で開通したのは2004年に入ってからであった。上海市での小靈通の開通を最後に携帯電話市場は4大電信キャリア全てが直接競合する市場となった。

## 第5節 アクター分析（その2）

### 1. 固定キャリア

2002年の再編で誕生した固定キャリアの中国電信と中国网通が契約数の急

増する小霊通を有力な収益源のひとつに位置づけていたことは再編前の唯一の固定キャリア中国電信と同じであった。そして両社は大きな収益を得られる北京、天津、上海、広州という大都市での小霊通事業にさらなる収入増を期待していた。小霊通を大都市に拡大することに成功した中国電信の一連の行動は、彼らが一貫して信息产业部の規定を遵守してきており、小霊通が「固定電話の補完、延長」とする信息产业部の定義のなかでの発展を目指してきたといえる。それは、企業としての自律性を維持するための主管官庁である信息产业部に対する配慮であり、小霊通を拡大させるための戦略であった<sup>91</sup>。それを担っていたのが、統轄機構としての中国電信集团公司である。この集团公司が信息产业部と子会社との間のバランスシートとしての役割をここでも果たしていたのである。

## 2. 携帯キャリア

大都市での小霊通解禁を目前に控えた2003年1月、中国移动の関係者は「小霊通の契約が相当数に達した現状ではすでに小霊通を廃止させることは不可能である。それならば価格規制と市場を通じた良性的競争あるのみ」と述べ、小霊通への対応戦略の転換を余儀なくされていた<sup>92</sup>。そこで打ち出した策が条件付き単方向課金の料金プランだった。しかし、携帯電話料金の約半分の固定電話料金が適応されている小霊通との価格競争に勝ち目はなかった。携帯キャリアは携帯電話料金の引下げを政府に求めたが、税収の縮小から財政部が反対するなど2005年に至っても実現していない。

しかし携帯キャリアはかなり早い段階から小霊通の拡大阻止は難しく、今後発展していくことは十分予想できたため、小霊通を直接争点にするだけでなく3Gも争点にすることで固定キャリアに対抗するという戦略の多元化を図っていた。固定キャリアにとって3Gは携帯電話事業免許獲得の大きなチャンスであった。しかし3Gへの新たな投資が負担になるだけでなく、それまでの小霊通への投資を無駄にする可能性があった。そのため、携帯電話キ

キャリアは固定キャリアの競争力を低下させるために3G推進の立場をとった。3G政策の最終決定権をもつ信息化弁公室のしたの中国3G規格専門家グループの責任者に中国移动の李黙芳総工師が就いたことは中国移动がキャリアのなかでは3G政策をリードする立場にあったことを示している。

この3Gへの早期移行には3Gを新たなビジネスチャンスととらえていたメーカーが支持を示した。それは携帯キャリアにとっての支持であることも意味していた。信息化弁公室にメーカーグループが組織されるなどメーカーが重要なアクターとして参加している。第10期全人代代表である普天東方通信集团有限公司の施継興は3G免許の早期発行を求める提案を2003年3月の全人代第1回会議に提出した。この提案は浙江省代表団のなかで討論され、携帯電話端末メーカーの波導の董事長余紅芸も提案に署名した<sup>93</sup>。ここで注目したいのは全人代を通じたメーカーの利益表出活動である。同様のケースとして、中国人民政治協商会議（政協）委員の方廷鈺が2002年3月の会議で小霊通の発展を求める提案を行ったが関係部門に却下された<sup>94</sup>。年に1度の全人代や政協の会議での提案はマスコミが取り上げてくれる可能性が相対的に高いことから全人代代表や政協委員の資格をもつメーカーのトップにとっては利益表出の絶好の機会ではある。しかし、全人代は法律案の議論の場であり、個々の政策課題の議論の場ではないため、利益実現のためのチャンネルとしては有効ではない。

しかしこの戦略も大都市での小霊通解禁阻止にはつながらなかった。なぜならば3Gへの移行が間に合わなかったからだ。それは携帯キャリアにとって決して不運ではなく、小霊通との対決であるはずが、対決の場からその対象を外し3Gに代替させてしまうことで、アクターを増幅させてしまい調整に手間取った結果であり、携帯キャリアの戦略ミスだった。

#### 4. 情報産業部—生き残りをかけた戦い—

2002年の再編後の固定キャリア2社の収益源を確保することは情報産業部

にとって課題だった。そのために大都市での小靈通解禁は避けられなかった。中国電信の香港株式市場上場成功のために情報産業部が上海、広州での小靈通開通を合法化したことで、北京、深圳での小靈通開通も時間の問題となった。他方、情報産業部は携帯キャリアに対しても条件付きながら準単方向課金の料金サービスを認めた。これで双方向課金システムが廃止されたわけではないが、その風穴を開けたことは間違いない。ここでも情報産業部は固定キャリアと携帯キャリア双方の利益に配慮した決定を行ったのである<sup>66)</sup>。

2000年以降電信業界では次第に3Gが争点となり、3Gへの過渡期の技術でしかない小靈通は淘汰されるというのが多くの専門家の間の見方であった。しかし、小靈通が長く争点であり続けてきたのは3Gへの移行が遅れてしまったことにある。その原因は情報産業部自身にあった。

国務院信息化工作指導グループは1998年3月の政府機構改革で情報産業部に吸収されたが、2001年8月に再び設立された組織であった。そのメンバー構成は旧グループの時とさほど変わらないが、大きな変化は信息化弁公室の構成メンバーにあった。筆頭副主任の曲維枝は元情報産業部副部長だが、旧電子工業部の出身であった。曲は信息化弁公室に旧電子工業部出身者を引き入れていた。前節で情報産業部内に旧電子工業部と旧郵電部との間の対立があることを指摘したが、情報産業という大きな政策の立案を手がけるために設立された信息化弁公室は当然情報産業部と職務が重なってくる。まさに電信業の主管官庁としての地位をかけた旧電子工業部と旧郵電部の対立、言い換えればメーカーとキャリアの対決といえる。

信息化弁公室と情報産業部の対立を取り上げるのは、情報産業部を廃止し、その機能を分散し、キャリアに対する監督機能を含めた情報産業全体の監督機能をもつ新たな行政官庁を作る動きが表面化しているからである。その受け皿としてあげられているのが信息化弁公室であった<sup>66)</sup>。新たな時代における情報産業の管理のあり方が模索されるなかで、情報産業部は信息化弁公室を舞台に3Gへの移行という電信業の次なる段階について議論する以上に、自らの存続をかけた闘いを強いられていた。そうした事情から情報産業部は

3Gへの移行に消極的姿勢を示し、主導権を確保しておきたかったことが推測される。このことが3Gへの移行を早期に決定できず、小靈通を延命させ、大都市での解禁につながる要因のひとつといえるだろう。

## おわりに

独占体制から競争体制への移行と「政府と企業の分離」による業界主管官庁の職務の変化という通信業界の変革のなかでの情報産業部とキャリアの関係を固定キャリアの移動電話市場参入を事例としてみてきた。最後に、本稿冒頭で挙げた3つの分析視点にもとづき、主要アクターの特徴を整理しておこう。

情報産業部は審査認可、財政、税収、信用貸款などの手段を通じて企業を統制してきたが<sup>90)</sup>、「政府と企業の分離」により業界の監督管理が主要職務となり、企業の経営には介入しないはずであった。情報産業部には当初移動電話市場でのPHSを第3世代携帯電話(3G)へのつなぎとみる認識があったものの、予想以上に契約数が伸びた状況から固定キャリアの新たな収益源として有望であるとの判断によりPHSを長期的な事業として認識するに至った。しかし、大都市での解禁に至る過程は政治的な文脈で考慮すべきだろう。情報産業部は一貫して固定キャリアとその競争相手である携帯キャリアの双方のバランスを重視したものだ。ひとつには、キャリア全てが国有企業であり、業界の発展だけでなく資本構造の多元化にともなう国有資産価値の保護、増加という一中央官庁としての役割を担っていることが背景にあるだろう。他方PHSに対する認識の変化に関わらずPHSに対する方針が決定的なものではなく、あいまいで事後承認的なものであり続けたことで、不完全な競争体制下では情報産業部が固定キャリアと携帯キャリアとの関係を常に緊張したものにすることに成功し、それはキャリアに対する主管官庁としての影響力を維持することに有効な側面もあった。情報産業部はPHSの

発展方針を梃子にキャリアの経営に大きく関与したのである。しかし、3G移行以後の情報産業部の存続の危機という死活問題が浮上してきた時、情報産業部は3Gへの移行に慎重になり、それが結果的にPHSを延命させることにつながった。それは業界の発展よりもむしろ自らの存続という自己利益を優先する行動である。

固定キャリアと携帯キャリアは国有企業とはいえ、独立採算制であり、利益を追及した経済行動を行っている。しかも、移動電話市場でキャリア間の競合関係が生まれている。固定キャリアは、取引を通じて情報産業部からPHSに「固定電話の補完、延長」というお墨付きを獲得したことにみられるように、自律したアクターとして情報産業部に認知された側面がある。他方、情報産業部に対抗することなく、一貫して情報産業部の方針に沿って小霊通の全国拡大を進めるなど情報産業部との協調的な関係を保つことで企業としての経済活動の自由度を確保していった。その意味では国家から完全に自律したアクターとはいえない。

他方、携帯キャリアは移動電話市場への新規参入によるシェア縮小による収益削減を回避するために、小霊通の携帯電話との相互接続を拒否したり、情報産業部へのロビイングを行うなど固定キャリアへの対抗策を打ち出した。その行為自体は企業としてごく普通の経済活動の一貫である。また公聴会を通じて小霊通の料金上げを獲得したり、3Gを争点にするなど固定キャリアに比べれば自律したアクターとして行動したように思われる。しかしながら、全体として対抗策が功を奏さなかったことを意味していた。その原因には、1990年代後半以降絶対に携帯電話の成長が大きかったことが携帯キャリアへの同情を生まなかったことがあるだろう。しかし情報産業部への政治的な影響力が弱かった点も無視できないだろう。それは、中国電信に比べ経済的リソースが小さかったこと、また政治権力へのチャンネルで優位に立てなかったことがあげられる。



〔注〕 \_\_\_\_\_

- (1) 電気通信業とは、固定電話や移動電話、データ通信などのサービスを提供する産業のこと。
- (2) 中国聯通は固定電話、移動電話、ポケベルのすべての事業を行っていたが、前2事業では中国郵電電信総局が圧倒的なシェアを握っており、両社の間には実質的な競合関係はなかった。
- (3) M. Muller and Z. Tan, *China in the Information Age*, Westport, Conn.: Praeger Publisher, 1997／盛洪「競争規則是如何形成的？—聯通進入電信後的案例研究」（中国天則經濟研究所編『中国制度變遷的案例研究 第1集』北京，中国財政經濟出版社，1999年，149-173ページ）。
- (4) 佐々木智弘「中国の電気通信事業改革」（『アジア研ワールド・トレンド』第6巻第1・2号，2000年1-2月合併号，97-103ページ）。
- (5) 『人民日報』2002年5月27日。
- (6) 「中国小靈通之父：2003年，是属于小靈通的一年」（2003年7月24日）（人民網 <http://www.peopledaily.com.cn/GB/it/1068/1982680.html>，2004年5月27日アクセス）。
- (7) 例えば龔克「關於無線用戶環路的幾個問題」（『中国通信』第5期，1997年9月）。
- (8) 『光明日報』1999年11月10日。
- (9) 「毛江華：“小靈通之父”徐福新的幸福生活」（2003年12月17日）（雲南網 <http://www.yunnan.cn/2/2003/12/17/50@61665.htm>，2004年5月27日アクセス）。
- (10) 『光明日報』1999年11月10日。
- (11) 『光明日報』1999年7月28日。
- (12) 「小靈通引發電信大變局」（『南風窓』2000年第11期）。
- (13) 『光明日報』2002年6月5日。
- (14) 中国郵電電信総局の4分割については、佐々木「中国の電気通信事業改革」を参照。
- (15) 「小靈通引發電信大變局」。
- (16) 陳凱「搜狐IT特約長編分析報告：小靈通的存在与發展」（2003年5月16日）（搜狐 <http://www.it.sohu.com/41/15/article209301541.shtml>，2005年1月20日アクセス）／「專家破解小靈通政策走向」（2003年6月20日）（中国信息產業網 <http://www.cnii.com.cn/20030915/ca202662.htm>，2004年9月15日アクセス）。
- (17) GSM 携帯電話の場合、月基本料金50元、通話料は1分0.4元で、発信時だけでなく受信時も同額の通話料が発生する「双方向課金」だった。これに対し小靈通は月リース料金27元、通話料は3分0.2元で、発信時だけ通話料が発生する「単方向課金」だった（『光明日報』1999年12月8日）。
- (18) 1999年末時点の西安市の小靈通契約数は西安市を含む陝西省全体の携帯電

- 話契約数（68万8000）の約10%を占めていた。
- (19) 「“小靈通”的來龍去脉」（『財經』2000年9月），82ページ。
  - (20) 「分析：小靈通叫板手機 移動，聯通老大地位確保」（2003年3月20日）（e時代周報 <http://it.21cn.com/tel/2003-03-20/974707.htm>，2004年5月18日アクセス）。
  - (21) 『星島日報』2000年7月27日。
  - (22) 徐玉「中国小靈通市場發展探討」（2004年5月13日）（中国電信 <http://www.chinatelecom.com.cn/20040513/00014120.html>，2004年5月18日アクセス）。
  - (23) 『光明日報』2000年8月16日。
  - (24) 「信産部左右為難小靈通“無証經營”遭遇尷尬」（2001年10月15日，原出典は『通信世界』）（ChinaByte <http://news.chinabyte.com.20011015/1421361.shtml>，2005年1月25日アクセス）。
  - (25) 『光明日報』2000年8月5日。
  - (26) 「信息産業部副部長張春江談中国移动通信業的競争図景 移動通信的競争之軌」（『財經』2000年6月号），24ページ。
  - (27) 「“小靈通”的來龍去脉」，83ページ。
  - (28) 『中華工商時報』2003年4月29日。
  - (29) 『光明日報』2000年8月5日／「電信企業応停止大規模建設 PHS 無線市話」（2000年7月27日）（億唐網 [http://www.etang.com/stock/news/domestic\\_news/32958.htm](http://www.etang.com/stock/news/domestic_news/32958.htm)，2004年5月18日アクセス）／『財經』2000年9月。
  - (30) 「三起三落 小靈通不死之謎」（2003年4月8日）（中安網（[http://www.it.anhuinews.com/ahnews/article/20030408/20030400301163\\_1.html](http://www.it.anhuinews.com/ahnews/article/20030408/20030400301163_1.html)，2004年5月18日アクセス））。
  - (31) 『光明日報』2000年8月30日／「中国小靈通之父：2003年，是属于小靈通的一年」。
  - (32) 信息産業部電信管理局編『電信管理文件匯編（2000年6月-2001年12月）』北京，人民郵電出版社，2002年，114-115ページ。
  - (33) 『通信産業報』2001年10月25日。
  - (34) 「小靈通引發電信大變局」。
  - (35) 同上。
  - (36) 「“小靈通”的來龍去脉」，82ページ。中国聯通の3市での無線市内電話の契約数は不明だが，おそらく大きな發展はなく消滅したものと思われる。
  - (37) 同上。
  - (38) 「小靈通引發電信大變局」。
  - (39) 『人民日報』2002年8月12日。
  - (40) 『南方都市報』2000年12月14日。
  - (41) 『中国交通年鑑 2001年』北京，中国交通年鑑社，2001年，240ページ。

- (42) 『南方都市報』2000年12月14日。
- (43) 『貴州都市報』2001年7月7日。
- (44) 『中華工商時報』2002年6月5日。
- (45) 何霞『信息産業的投資与融資』北京，人民郵電出版社，2001年，26ページ。
- (46) 『通信情報』2001年11月22日。
- (47) 『南風窓』2000年第11期／「大鬧天空 小靈通移動市話市場開拓案例」（2001年12月5日，原出典は『中国經營報』（ChinaByte <http://news.chinabyte.com>，20011205/1426719.shtml，2004年5月27日アクセス）。
- (48) 「周德強：中国電信要占移動市場20%分額」（『21世紀經濟報道』2003年3月14日）。
- (49) 「“小靈通”的来龍去脉」／「發展歷程」（UTスターコム <http://www.utstar.com.cn/aboutus/about3.jsp>，2004年6月18日アクセス）。
- (50) 顏正華（江南信託）「中興通訊：最新調研報告」（2000年8月4日）（網易 <http://bj4.netease.com/economy/item/0,2315,20431,00.html>，2004年5月18日アクセス）。
- (51) 「“小靈通”的来龍去脉」，83ページ。
- (52) 「南京小靈通市場愈戰愈乱」（『21世紀經濟報道』2003年3月31日）。
- (53) 《郵電通信法規全書》編委会編『郵電通信法規全集』北京，群衆出版社，1997年，251-252ページ。
- (54) 「“小靈通”的来龍去脉」，82ページ。
- (55) 「三起三落 小靈通不死之謎」。
- (56) 1998年8月以降国务院は3度にわたり中国聯通の株式上場に関する専門会議を開催している（唐守廉編『電信管制』北京，北京郵電大学出版社，2001年，46-47ページ）。
- (57) 「三起三落 小靈通不死之謎」。
- (58) 中中外方式については「聯通“中中外”解套内幕」（『財經』2000年8月号）を参照。
- (59) 後に信息産業部政策法規司の関係者は，中国電信，中国移動，中国聯通の3社が株式市場に上場したことにより，株価の上下と国有資産の価値の上下が信息産業部とキャリアとの間の交渉の争点となっていると述べている（『中華工商時報』2003年4月29日）。
- (60) 「三起三落 小靈通不死之謎」。また2000年3月に李鵬全国人民代表大會常務委員長（当時）が浙江省を視察した際，浙江省当局がUTスターコムを視察先に挙げたのはUTスターコムに対する評価と期待の表れといえる。
- (61) 『中国青年報』2000年8月23日／新華社 2000年8月16日。
- (62) 「小靈通引發電信大變局」。
- (63) 『人民日報』2002年5月27日。長距離電話用の光ファイバーの保有距離は，

- 中国電信の23万2209キロメートル（総距離の69.3%）に対し、中国移動は1万1553キロメートル（同3.4%）にすぎなかった（中華人民共和国情報産業部総合規制司編『中国電信業発展指導〈2002〉』北京、人民郵電出版社、2002年、19ページ）。
- (64) 「母須再申請牌照 小靈通又活過來了？」(2002年3月15日)（千柳新聞網 <http://tech.21dnn.com/28/2002-3-15/70@90985.htm>, 2004年5月18日アクセス）。実際に明記されたかどうかは確認できていない。
- (65) 『閩北日報』2001年10月6日。
- (66) 「母須再申請牌照 小靈通又活過來了？」。
- (67) 「三起三落 小靈通不死之謎」。
- (68) しかし、このことが正式な文書となっているのかどうかについては確認が取れていない。
- (69) 「母須再申請牌照 小靈通又活過來了？」。
- (70) 中国網通はデータ通信事業に特化したキャリアとして2000年に設立された。2002年5月の再編では、新たな中国電信が中国電信の70%の長距離電話網と上海市や広東省など南部21省の市内電話網と商標を、新たな中国網通が中国電信の30%の長距離電話網と北京市など北部10省の市内電話網と中国網通のデータ通信網を、それぞれ引き継いだ（佐々木智弘「電気通信業」[丸川知雄編『中国産業ハンドブック 2003-2004年版』蒼蒼社、2004年、208-212ページ）。
- (71) 『人民日報』2002年5月25日。
- (72) 「小靈通的三種命運」(2003年1月24日)（西部通訊網 <http://www.cqhf.com/article/shownews.asp?NewsID=229>, 2004年5月18日アクセス）。
- (73) 情報産業部電信管理局編『電信管理文件匯編（2002年度）』北京、人民郵電出版社、2003年、101ページ。
- (74) 第3世代携帯電話の標準はW-CDMAとCDMA2000の2方式が世界の主流となっている。
- (75) 「電信業從管制時代到監管理時代」（『財經』2002年第56期）、80ページ。
- (76) 「3G 中国倒計時」（『財經』2001年第4期、90-95ページ）。
- (77) 北京郵電大学でのヒアリング（2004年9月6日）。
- (78) 『中華工商時報』2003年4月29日。
- (79) 中国電信が海外からの調達した資金は小靈通の全国展開に充てられるともいわれた（「“小靈通” 逆流救市」[『21世紀經濟報道』2003年3月17日]）。
- (80) 『經濟參考報』2003年1月16日。
- (81) 実験は、例えば固定キャリアの子会社のビル内で小規模に行われたため、周囲にはわかりにくかった。また2002年12月には上海電信が市内の一部の大学に小靈通の実験用ネットワークを建設していた（『國際金融報』2003年1月

- 21日)。
- (82) 「天津市700用戶昨日嘗鮮“小靈通”無線市話」(2002年10月19日)(北方網 <http://it.enorth.com.cn/system/200210/17/000436253.shtml>, 2005年1月26日アクセス)。
- (83) 「小靈通的三種命運」(『經濟參考報』2003年1月16日)。
- (84) 徐玉「中国小靈通市場發展探討」。
- (85) 『國際金融報』2003年1月21日。
- (86) 『北京青年報』2003年3月20日。
- (87) 寒冬「走過春秋冬夏的小靈通」(2004年1月16日)(市場觀察 <http://observe.younet.com/files/2004/01/16/12773.shtml>, 2004年5月18日アクセス)。
- (88) 「北京:『小靈通』對抗, 移動と聯通が値下げへ」(2003年5月27日)(中国情報局 [http://news.searchchina.ne.jp/2003/0527/it\\_0527\\_001.shtml](http://news.searchchina.ne.jp/2003/0527/it_0527_001.shtml), 2003年9月2日アクセス)。
- (89) 「小靈通遭遇“黃灯”」(『21世紀經濟報道』2003年3月31日)。
- (90) 「“小靈通”緣何受挫上海」(2003年6月3日, 原出典は『中国經營報』)(中国信息產業網 <http://www.cnii.com.cn/20030915/ca202687.htm>, 2004年9月15日アクセス)。
- (91) 『北京青年報』2003年3月20日。
- (92) 『國際金融報』2003年1月21日。
- (93) 「通信總裁“公車上書”: 尽早開放3G資源」(『21世紀經濟報道』2003年3月14日)。
- (94) 『北京娛樂信報』2003年3月9日。
- (95) 『國際金融報』2003年1月21日。
- (96) 「眺望“後折分時代”」(『財經』2002年第56期)。2003年の政府機構改革で信息产业部が廢止され国家情報委員會の設置が検討されていたが実現しなかった(国家行政学院でのヒヤリング 2003年11月)。
- (97) 包万超「転型發展中的中国行政指導研究」(羅豪才主編『行政法論叢 第1卷』北京, 法律出版社, 1998年), 317ページ。