

佐々木智弘著

『現代中国の官僚組織行動——電気通信事業改革の政治過程——』

法律文化社 2021年 iv + 192 ページ

かじ たい かい
梶 谷 懐

本書は、江沢民・胡錦涛政権期の中国における、電気通信事業改革の政治過程において、それを統括する国务院の行政部門である郵電部、情報産業部、工業情報化部^(註1)の行動を詳細に分析することを通じて、政策決定過程における官僚組織の影響力行使の役割を示そうとしたものである。著者自身も述べているように、中国の政治過程が共産党の一党支配体制に規定されるというこれまで主流とされてきた見解とは異なり、実際にはさまざまなアクターの利害関係や相互作用によって重要な政策が決定されることを説得的に示したことが、本書の最大の貢献だということになるだろう。

本書は短い序章と終章を除けば全6章からなっている。このうち、第1章は、電気通信事業改革の概要を説明し、官僚組織の行動メカニズムを分析するための視点を示した実質的なイントロダクションといえるもので、第2章から第6章までが、電気通信事業改革の政治過程を、官僚組織と中央指導者、事業者との関係に焦点を当てて分析した、本書の根幹をなす分析にあたる。

まず第2章では、電気通信事業の改革における郵電部と機械電子工業部の主導権争いに焦点が当てられる。そして、機械電子部は副部長に胡啓立という「大物」政治家が就任することによって朱鎔基副首相との関係を密接なものにし、彼に対する政策提案を通じて主導権を握り、郵電部の反対を押し切って中国移动通信のライバル会社である聯通を設立、携帯電話市場をより競争的なものにして成功した経緯が明らかにされる。

続く第3章では、聯通の設立準備組織である中国

聯通準備指導グループと郵電部の中央指導者に対する影響力行使の競争過程として、中国聯通の通信サービス参入の過程を分析したものである。第2章で述べたように機械電子工業部との競争に敗れた郵電部は、聯通に対する市内電話へのサービス参入規制を強化することなどを通じ、市場競争原理の導入を意図した中央指導者の提起する政策の形骸化に成功したことが明らかにされている。

そして第4章は、中国電信の再編案の策定過程における、中央指導者と情報産業部との間の相互作用を分析したものである。情報産業部は朱鎔基などの中央指導者に積極的に働きかけ、中国電信をサービスごとに分社化し、固定電話事業のさらなる分割は行わない、という形で、自らの意向を最終的な分社化案に反映させたことが指摘されている。

第5章と第6章の主題は、電気通信技術の実用化の過程である。まず第5章では、無線電話でありながら「市内固定電話システムを補完するもの」として位置づけられ、固定電話事業者の参入が可能となったPHSサービスをめぐって生じた固定電話事業者と携帯電話事業者の競争を事例としている。ここでは、当初PHSサービスに慎重な対応を取っていた情報産業部が、携帯電話サービスが許可されず収益が減少した中国電信への配慮から、その容認、そして拡大指示へと政策目的を変化させてきた背景が明らかにされる。

そして第6章は、3Gサービス開始の決定過程を、所轄官庁である情報産業部・工業情報化部と、中央指導者、国家発展改革委員会や国务院国有資産監督管理委員会などの中央官庁、および事業者、メーカーとの間の政治過程として捉え、そのなかで関連官庁がどのように影響力を行使し、組織の利益を追求したのかを描き出している。

著者によれば、これらの分析を通じて、以下の3つの点が明らかにされたという。

第1に、郵電部、情報産業部、工業情報化部は、いくつかの改組を経ながらも、政府の方針が変わるなかで、電気通信事業への裁量権を保つという一貫した組織利益を有してきた、という点である。言い換えれば、それらの行政部門は自らの組織利益を実現するために、中央とは異なる自らの行動原理で動いてきたのである。

第2に、それらの各部門が、自らの組織利益を守

ることに有利な政策を決定させるために、最も影響力を有する中央指導者との相互依存関係を構築してきた、という点である。

そして第3に、これらの各部門は、自らが望む政策への支持を獲得するために、中央指導者との相互依存関係のなかで、自ら戦略的にふるまった、という点である。

すなわち、著者がいうように、「官僚組織の行動は、中央指導者との相互作用を通じて、組織利益を守るために政治過程の状況に適応し政策目的を変えていくという意味での限定合理性によって説明でき、中央指導者に対し戦略的なのである」(174 ページ)。

このような官庁間の縄張り争いの構図は、米中の対立が決定的なものとなり、ファーウェイなど一部のハイテク企業に対する米国の排除の姿勢が明らかになった現時点においても基本的に変わらない、と筆者は述べている。その結果、国産技術開発を国家戦略として一丸となって進めるような組織形成がなかなか進まないのではないか、という将来についての見通しは非常に興味深い。

これまで、リバーソールとオクセンバーグによる「分散的権威主義 (fragmented authoritarianism)」という概念に代表されるように、中国の政策決定過程の特徴として、その中央政府に対する地方政府の相対的自立性に注目した研究は数多く発表されている。一方で、中央官庁同士の縄張り争いが政策決定過程に及ぼした影響について詳しく分析したものは数少なく、本書の試みは非常に貴重なものだといえる。その意味で、今回取り扱った電気通信産業の分野にかかわらず、広く今後の中国の産業政策の動向と成功の見通しを考える上でも示唆に富む一冊であろう。

その上で、今後世界的な注目が増すであろう中国の産業政策の実態を理解する、という観点から、いくつか気になった点を指摘しておく。

第1に、本書は政策の決定過程が詳細かつ実証的に分析されている反面、それに対してどのような評価を下すか、という規範的な分析に関しては禁欲的である。一方で、特定の政策過程を評価する際には、技術や市場の効率性に関してややナイーブな前提が置かれた上で、問題の政策がそれらの効率化を促進したかどうか、という観点から評価を行う姿勢がみられる。

たとえば、第5章で取り上げられている PHS サービスについて、本書では、官僚組織の利益追求行動によって本来淘汰されるべき「遅れた」技術が延命してしまった、という否定的な位置づけがなされている。しかし、より成熟した技術であっても、PHS のような低価格の移動電話サービスが大衆レベルで広く普及したために市場の拡大が生じた、というメリットも無視できないのではないかと。

これは、著者だけにみられる姿勢ではない。たとえば苑志佳は、携帯電話 3G の国産技術 TD-SCDMA の商品化について、グローバル・スタンダードの申請をしてから 10 年たっても、実用化が進んでいないことを挙げ、政府主導で産業育成が行われてきたため、行政の低効率性の被害を被ってきたことを指摘している [苑 2010]。この視点は、官庁間の縄張り争いの構図によって、技術革新のための組織作りが阻害されることを強調する著者の姿勢とも通じている。

しかし、政府機関が当初望むような技術革新のための組織形成に成功するかどうか、という問題と、その結果、長期的に望ましい技術革新が実現できるかどうか、という問題は、本来は別のものであるはずだ。

この点で、TD-SCDMA 開発をめぐる丸川知雄の指摘は興味深い。丸川によれば、TD-SCDMA はアイデアとしては優れたものであったが実用化に時間がかかった結果、ピークだった 2014 年の時点でもそのサービスに加入したのは中国の携帯電話ユーザーの 2 割弱にすぎなかったという [丸川 2021]。しかし、ビジネスとして失敗したのは TD-SCDMA だけではなく、3G 自体のユーザー数が広がらず、いわば「期待外れ」だった。すなわち、成熟した技術である 2G が次第に進化し、データ通信速度が速くなったため、3G の優位性が顕著でなくなったのである。その結果、基本的に同じ技術が 20 年も使われ続けることになり、技術の大衆化と呼ぶべき状況が生じたという。それを象徴するのが 2010 年前後をピークとする「山寨手機」と呼ばれるコピーブランドの携帯電話ビジネスの隆盛である。

この山寨手機の生産を支えていたデザインハウスを中心とする受託開発・受託生産のネットワークは、その後の深圳市などにおける新たなイノベーションを支えるエコシステムへと発展した。このように、

すでに成熟した技術が大衆レベルまで浸透することによって、全体の産業に関する技術基盤が底上げされる現象が中国ではしばしば起きてきたのだが、本書ではその点に関する評価はほとんどなされていないように思える。

すなわち、産業政策においてはしばしば政策意図とそれがもたらす帰結はずれてしまうことがありうる。つまり、改革開放期の中国で、官僚組織間の縄張り争いがしばしば中央指導部の政策意図の実現を阻んできたのは事実だとしても、そのことが中長期的な産業発展の観点から、望ましくない結果をもたらしたかどうかは必ずしも明らかではないのではないだろうか。

第2に、中国における公営企業再編が、他の主要国と比べてどの程度特殊で、またどの程度共通するものなのか、という点をより明確にするために、他国の事例、なかんずく一足早く電電公社の民営化を実施してきた日本の事例と比較する視点も重要ではないだろうか。著者が「あとがき」で記すように、中国の政策決定過程において、「中国共産党の一党支配下でありながらも、西側民主主義国家で展開されているような政治過程におけるアクターの影響力行使の構図と変わらない」という立場に立つなら、それはなおさらである。

この点について、丸川知雄は『現代中国の産業』で、日中の携帯電話ビジネスの違いについて以下のような興味深い指摘を行っている [丸川 2007, 137-138]。「日本では、電機メーカーが生産した携帯電話機はすべて通信事業者によって買い取られ、通信事業者のブランドによって、一次代理店と小売店を通じて消費者に販売される。携帯電話機は通信事業者の新たなサービスの展開に合わせて、新サービスを載せる媒体として計画的に市場に投入される」。「一方、中国の携帯電話機流通では通信事業者の関与はほとんどみられず、携帯電話機は家電製品などと同じく、メーカーから流通業者を通じて消費者に直接販売されている」。

つまり、本書が指摘するように、中国の携帯電話産業では、確かに政府内の管轄部門間の縄張り争いが存在するために、日本のような少数の通信会社を中心とした、整然とした競争環境は生まれてこなかった。しかしその分、電話機市場における各携帯

電話メーカーの参入、および相互の競争は熾烈であり、それが上述のような「山寨手機」を含む廉価な代替的イノベーションや、それを支えるデザインハウスを中心とした独自のエコシステムを生み出し、その後の大衆的イノベーションを生み出す土壌になったのではないか。これはすでに指摘した第1の問題とも重なるが、企業と官僚組織の関係が産業の発展に関してどのような結果をもたらすか、という点を規範的に評価するには多様かつ中長期的な視点を持つ必要があり、その意味でも、過去の日本の事例との比較は有意義な視点を提供してくれるだろう。

さて、2022年10月に第20回中国共産党大会が開かれ、習近平総書記の3期目の就任が決まった。周囲を元部下や側近で固め、李克強氏など共青团出身者を徹底して排除した人事は世界に衝撃を与えた。しかし、著者も指摘するように、いかに権力の集中が進もうとも、習近平がすべての政策を決定できるわけではなく、そこには官僚組織間の内部調整が必要である。あたかも習近平の一存でどのような非合理的な政策であっても実現可能になるかのような偏った見方を避け、今後の中国の政治経済の行方について冷静な分析をする上でも、本書は有効な視点を提供してくれているように思う。

(注1) 1998年に郵電部と電子工業部、広播電影電視部などを統合する形で情報産業部が設立され、2008年にその郵政事業を除く業務を受け継いだのが工情情報部である。

文献リスト

- 苑志佳 2010. 「TD-SCDMA 誕生物語——中国発のグローバル・スタンダード——」 丸川知雄・安本雅典編著『携帯電話産業の進化プロセス——日本はなぜ孤立したのか——』有斐閣。
- 丸川知雄 2007. 『現代中国の産業——勃興する中国企業の強さと脆さ——』中央公論新社。
- 2021. 『現代中国経済（新版）』有斐閣。

(神戸大学大学院経済学研究科教授)