

## 中国鉄道部解体，行政と経営の分離へ

なか の さや か  
中野 彩香 調査研究センター副主任研究員

### はじめに

2013年3月10日の全国人民代表会議（通称：全人代）で審議された「国務院機構改革と職能転換に関する方案」（参考文献〔1〕）により，鉄道部の行政・経営機能を分離，行政部門は交通運輸部に移管し，新たに行政の一部を担う国家鉄路局と実際の鉄道運行を行う中国鉄路総公司を設立することが決定し，鉄道部は解体された。

本稿では，これまでの鉄道部を巡る経緯や鉄道部解体後の組織構成，改革後の課題について触れる。なお，鉄道部は解体されてすでに存在しないが，本稿では便宜上「鉄道部」の呼称を用いる。また，本稿は2013年3月末時点の情報で執筆をしており，掲載時点での情報との差異がある可能性についてはご承知いただきたい。

### 1. これまでの鉄道部を巡る動き<sup>1)</sup>

鉄道部は，軍配下の組織として設立された経緯からわかるように，必要に応じて人民解放軍関連の軍事物資・人員の輸送を担う準軍事部門として扱われていた。中国では，共産党の下に，人民解

放軍・国務院（日本の内閣に相当）がそれぞれ存在しており，国務院から人民解放軍に対して指揮命令はできない。そのため，人民解放軍の影響の強い鉄道部は国務院傘下にありながら，国務院のコントロールが効かない機関であった。表に示した通り，これまで数度にわたり，鉄道部改革に向けた動きが出ていたものの未だに改革は実現していなかった（表）。

中国では，従来から官僚の汚職が問題となっており，鉄道部はその最たるものである。近年の急速な高速鉄道網整備に伴う巨額な資金を背景に，巨大な利権構造が生まれ，一部の政治家が鉄道部を牛耳る形となった。

2008年の第十一期全人代において，当時，副首相であった李克強を中心とした勢力が，鉄道部と交通運輸部との統合案を出したが，当時の劉志軍鉄道部長をはじめとする鉄道部が，「国家戦略上，鉄道部をこれまで通りの体制とすべし」と強硬に反対したため，具体的な改革へとは至っていない。

しかしその流れも，2003年から鉄道部長を務めた劉志軍が2011年2月に汚職で逮捕されたことにより変化し始める。部長交代から数カ月の2011年7月に発生した高速鉄道事故においては，事故直

1) 鉄道部を巡る詳しい歴史的経緯については、「中国鉄道部の特殊な成立経緯による組織構造・経営上の課題」（運輸と経済，第72巻第1号，pp.83-93）を参照されたい。

表 中国鉄道部改革に向けた近年のできごと

2000年	政府が上下分離（網運分離）に向けた検討を開始
2005年	中国のWTO加盟を機に、鉄道部が鉄道建設・鉄道輸送・輸送設備製造・鉄道経営の4分野を、外資を含む民間資本に開放、積極的に参入を促す改革を行うことを発表（実現せず）
2008年	第十一期全人代において、李克強を中心に、「鉄道部と交通運輸部との統合案」を出すのが、劉志軍を中心とした勢力の反対にあい、失敗。
2011年	2月、鉄道部長劉志軍が汚職により逮捕、解任。後任部長に盛光租が就任。
	7月23日、浙江省温州市の甬台温旅客専用線で高速鉄道同士の追突脱線転落事故が発生し、死者40名。
	8月、温家宝首相を中心に国務院が高速鉄道の安全対策に直接介入。

後の車両破砕をし、まともな原因究明を行わず、国内外から強い批判が生じた。これを受け、温家宝首相（当時）主導で、国務院自らが鉄道部に対して強硬な姿勢で安全対策に関する指導を行い、鉄道部長の盛光租もそれに従った。この出来事が、改革に向けて鉄道部を国務院がコントロールし始めるきっかけになっていると考えられる。

## 2. 鉄道機構の変化

鉄道部は、技術水準の策定・鉄道法をはじめとした諸法令整備等の「行政機構」としての役割とともに、運行・技術開発等、「鉄道事業者」としての役割を担っており、ガバナンスが機能しづらい組織形態となっている。さらに、国家予算からの配分を受けていることに加えて、運賃収入・銀行融資等の他に独自の債券を発行し、中央政府の一部でありながら、基本的に独立採算制をとっていることから、自身の発言権を強めてきた。

しかし、今回の鉄道部の解体に伴い、鉄道部内の多くの部署が廃止・縮小され、鉄道発展計画・

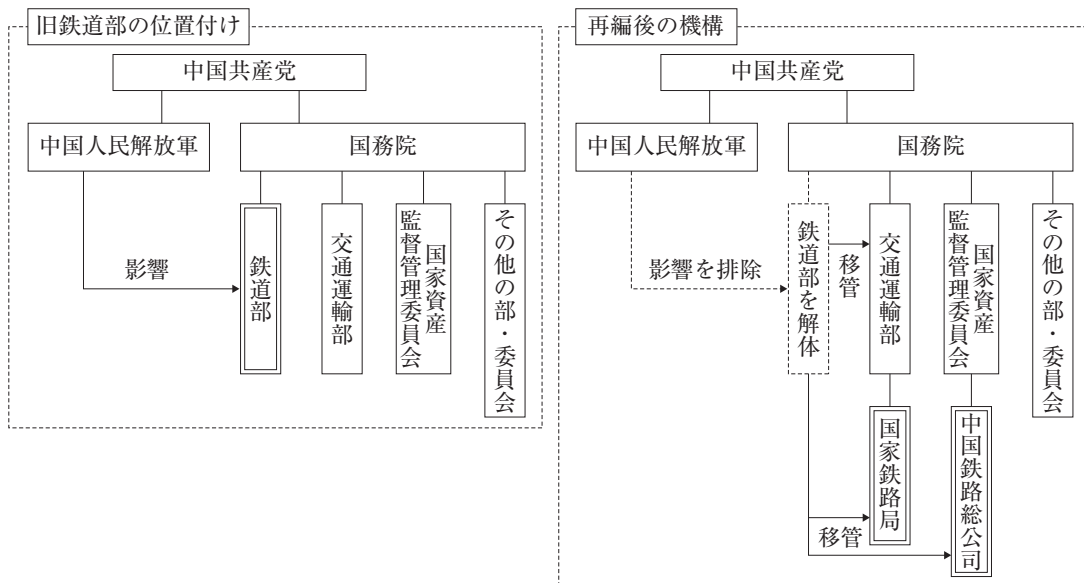
政策策定の行政機能を交通運輸部に移し、残りの行政機能を交通運輸部傘下に新設する「国家鉄路局」に移管した。また、実際の鉄道運行を担う経営部門は、国務院傘下の国有資産監督管理委員会の下へ置かれる国有企業の「中国鉄路総公司（China Railway Corporation：CR）」として再編された（図）。

この機構改革により、道路・水運等を管轄する省庁である交通運輸部へ鉄道部門が移管されたことで、総合的輸送システムをより効率的に構築しやすくなる。また、中央政府からみた最大のメリットは、運賃収入をはじめとした巨額の資産が他組織同様に国務院の直接管理下となったことで、これまでの鉄道部のように特殊権力をもつ集団が鉄道運営を左右することがなくなる点である。今後は鉄道に関連する資産が国家の下、適正に管理されていくものと考えられる。

## 3. 中国鉄路総公司設立におけるポイント

すでに鉄道部の建物では、3月17日に「鉄道部」

図 鉄道機構の変化



の看板が撤去され、「中国鉄路総公司」へとかけかえられており、新たな体制へと移行している。3月14日に、中国鉄路総公司設立に際して国務院が批准した文書(参考文献[3])では、中国鉄路総公司の体制について示されており、主なポイントは以下の通りである。

- 1) 中国鉄路総公司は、「中華人民共和国全民所有制工業企業法」に基づき、資本金1兆360億円で設立され、中央政府が管理する国有企業として、財政部が国務院を代表して出資者としての職責を果たし、交通運輸部および国家鉄路局が法律に基づき行政監督を行う。
- 2) 旧鉄道部が保有していた関連資産・負債、人員はすべて中国鉄路総公司に組み入れられ、鉄道部傘下の18の鉄道局(公司化された広州鉄路集团公司と青蔵鉄路公司を含む)と運輸専門公司3社とその他の企業権益は中国鉄路総公司の国有資産となる。

- 3) 中国鉄路総公司の国有資産収益については、債務問題が解決するまで非課税とし、国務院・関連部門・地方政府が鉄道を対象としていた優遇政策を継続し、鉄道建設債券を引き続き政府支援債券とする。
- 4) 中国鉄路総公司の経営陣は中央政府が管理し、公司是総經理(社長に相当する)を法定代表人とした經理責任制をとる。
- 5) 公益性のある鉄道輸送に対して補助システムを構築し、鉄道部門で引き受けた学生・負傷軍人・農業物資等の公益的な輸送、青蔵線(青海～チベット)、南疆線(新疆南部)線等における損失等に充てる。
- 6) 鉄道部名義の債権・債務等の経済・民事上の契約等を中国鉄路総公司が継承する。

このように、現時点で決まっている内容からは、中国鉄路総公司がすべての資産・負債を引き継ぐが、鉄道改革の障壁になるような資金問題を、「公

益性」の観点から国が補助していこうという姿勢が明らかとなっている。一方で、中国鉄路総会社の総経理に就任した盛光祖は、「今後、乗車券価格は市場の需給に基づいて上下動することになる」と述べており、公共の福祉が確保される一方で市場原理に基づいた価格設定に変化していくことも考えられる。

## おわりに

中央機関編成委員会(今回の省庁再編を担当)の王峰副主任は、解体決定後、3月11日の記者会見で、「鉄道部の多額の負債は改革後に誰が引き継ぐのか」という質問に対し、「行政と企業の分離を第一として、債務の問題は後回しにする」という旨の発言をした(参考文献[4])。これを裏付けるように、前節で取り上げた文書では、債務問題が解決されるまでの期間、同公司からは国有資産から得られる収益に対して、固定資産税を徴収せず、鉄道改革に関連するコストが増大しないように努めることが明記されている。行政と経営が分離されたことで、民間からの投融資のハードルは若干下がるとも考えられるが、それ以上の巨額負債をどのように解決していくのかが、これからの改革のポイントとなる。

なお、前述したとおり、中国鉄路総会社の総経理には旧鉄道部長の盛光祖がスライドする形で就任しており、旧鉄道部の一部機構をそのまま引き継いだ同会社の体質がどの程度変化していくかは未知数である。ただし、今回の全人代において習近平が国家主席に就任し、新体制下で温家宝の後継首相となったのは、これまで鉄道部改革を強く主張してきた李克強であり、これまで以上に鉄道改革に対して強い姿勢で臨むことが予想される。

全人代後、速やかに鉄道部は解体され、鉄道機

構自体は新体制へと移行したものの、前述した負債の解消方法や分離された後の行政・経営の機構改革の全貌は現時点では明らかになっていない。この鉄道改革の成果をみるのはまだ先のことになるであろう。分離後のそれぞれの組織がどのように変化していくのか、また国がどのような形で鉄道を支援していくのか、今後の行方を注視したい。

## [参考文献]

- [1] 中華人民共和国中央人民政府ホームページ「国务院机构改革和职能转变方案(国务院機構改革と職能転換に関する方案)」  
[http://www.gov.cn/2013lh/content\\_2354443.htm](http://www.gov.cn/2013lh/content_2354443.htm)
- [2] 中野彩香(2012)「中国鉄道部の特殊な成立経緯による組織構造・経営上の課題」, 運輸と経済, 第72巻第1号, pp83-93
- [3] 中華人民共和国国务院弁公庁 国函[2013]47号「国务院关于组建中国铁路总公司有关问题的批复(国务院の中国鉄路総公司に関わる問題についての回答)」  
[http://www.gov.cn/zwgk/2013-03/14/content\\_2354218.htm](http://www.gov.cn/zwgk/2013-03/14/content_2354218.htm)
- [4] 2013年3月11日付 人民網 中央機関編成委員会弁公室副主任記者会見  
<http://lianghui.people.com.cn/2013npc/n/2013/0311/c358700-20748107.html>
- [5] 2013年3月17日付 新華社通信「新生的中国鉄路总公司如何履职 铁路改革路在何方(中国鉄路総公司はどんなスタートを切るだろうか、鉄道改革の出口はどこへ)」  
[http://www.gov.cn/jrzq/2013-03/17/content\\_2356243.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2013-03/17/content_2356243.htm)