

世界金融危機以降に強まる中国の「重点産業政策」と外資企業の対応に関する研究

政策研究科博士課程 酒 向 浩 二

要旨

中国の産業政策の特徴として、政府が梃入れする「重点産業」を特定したうえで、国营企業、国营銀行が「三位一体」となって、財政支援、実行推進、金融支援を行うことが挙げられる。これが、世界金融危機以降の中国の「重点産業政策」と捉えることができよう。

2008～2009年の世界金融危機では、中国の対米輸出依存の脆弱な経済構造が顕在化した。そのため、中国政府は、①内需拡大策としては国内を高速交通網で連結して都市間を市場として一体化させる（高速交通網整備）、電子商取引を普及させて時間・物理的な制約を取り除いて消費を拡大させる（電子商取引網整備）、②外需拡大策としては周辺国を中心とする新興国を重視する、国内におけるインフラ開発のノウハウを輸出する（インフラ輸出）、③製造業をグレードアップして重厚長大依存からハイテク重視にシフトする（ハイテク産業振興）という政策を打ち出した。

その結果、中国は内需拡大と新興市場の獲得、技術内製化に一定程度成功して世界第二の経済大国に浮上しており、中国政府は「重点産業政策」への自信を深めたと考えられる。

他方で、政府債務の拡大、周辺国の対中債務の拡大、技術買収への警戒や知的財産権流出への国際批判などが副作用としてもたらされており、軌道修正もまた必要となっている。

中国は、2001年の世界貿易機関（WTO）加盟時には、民間企業を中心とした市場経済型の成長を遂げ、政府の役割は相対的に低下していくと見

込まれていた。世界金融危機は非常時であり、国有企業が「重点産業政策」の中核を担ったことは「国進民退」と呼ばれ、中国内外から民間企業の発展を阻害しているとの批判があり、非常時が過ぎ去れば、「三位一体型重点産業政策」は是正されるという見方もあったが、その見方は早計であったようである。

2013年に習近平政権が発足すると、「三位一体型重点産業政策」は、むしろ前面に出てきている感がある。インフラ輸出政策である「一带一路」（2013年）、ハイテク産業振興策として「中国製造2025」（2016年）が打ち出され、市場経済よりも、国家が全面に立つ独自の経済発展モデルを続けるのではないかという見方が強まってきている。

中国展開を進める日本企業を含む外資企業は、中国政府がベストミックスと考え遂行する「重点産業政策」と否応なく向き合っていくを得ない。「重点産業政策」はいわば、中国政府の特定産業・企業へのお墨付き意味し、政府の暗黙の保証の中でチャンスがあろう。他方で、「重点産業政策」が必ずしも成功するとは限らない。外資企業は中国政府の「重点産業政策」のゴールを見据えた冷静な対応が不可欠となる。

第1章. 問題意識と研究目的について

1-1 問題意識と研究目的

2017年1月に米国でトランプ政権が発足して以降、米中貿易摩擦が顕在化し、その摩擦の範囲は、貿易から、中国の製造業振興策である「中国製造2025」¹などハイテク産業分野、さらには、特定分野に梃入れする産業振興の手法にまで広がってき

1 第十三次五カ年計画（2016年～2020年）の製造業振興策で、第十四次五カ年計画（2021年～2025年）まで視野に入っている。

ている。さらに、中国と周辺ユーラシア大陸のインフラ整備を進める「一帯一路」政策に対しては、周辺国の対中債務を急増させているとの批判²、中国国内で進展する「電子商取引」に対しては、データを国家が管理するデータ保護主義との批判³が、米国からは上がり、主に先進国からは同調姿勢⁴がみられるなど、米中摩擦の範疇は広がりを見せている。

米中貿易摩擦は、外資企業が相対的に生産コストの低い中国を世界の工場として活用してきた中国と外資企業の双方がサプライチェーンを構築したことに伴う構造的な側面が強い⁵が、米国を筆頭とする先進国が中国の産業振興に係る政策（以下、産業政策）に対する批判⁶として強めていることには、注視する必要がある。

中国の産業政策は、政府が特定産業・分野を国家を挙げて支援する「重点産業政策」が基本である。中国においては、建国以来5カ年計画に基づいて、産業政策が遂行されているが、その中で特定分野を国家を挙げて強化する手法が長らく実施されてきた。中国の産業政策の歴史は、「重点産業政策」の歴史ともいえる。

中国が15年もの交渉期間を経て2001年に世界貿易機関（WTO）に加盟した後は、市場経済型に移行し、経済のけん引役は、政府から市場、国有企業から民間企業に移行するとの期待が強まり、実際に、民間企業の存在感が高まった（後掲表2）。しかしながら2008～2009年に世界金融危機が発生すると、政府が中国国内において4兆元（当時の換算レートで約56兆円）の巨額のインフラ投

資計画を打ち出し、その実行役を主に国有企業が担ったことから、再度、国有企業が前面に出てくるようになった。

2013年に習近平政権が発足すると、同年には中国とユーラシア大陸沿線国をインフラ整備で連結する「一帯一路」、2016年には、2011年に打ち出された「戦略性新興産業」⁷のグレードアップ版である「中国製造2025」を打ち出した。これらはいずれも従来から踏襲される「重点産業政策」であるが、政府、国有企業、国有銀行のいわば「三位一体型」の政策運営の色彩が強まっている。

この「三位一体型」に対して、米国を筆頭とする先進国は批判を強めており、米国のトランプ政権は特にその傾向が強いという見方が妥当であろう。米国などの批判は、過度に国家が関与することによって、公平であるべき国際競争が歪められており、市場経済に委ねるべきであるという批判⁸と考えられるが、果たして中国には従来の手法を修正するという政策上の余地はあるのだろうか。

日本企業にとって、2010年に名目GDPで世界第二位に浮上した中国との付き合いは避けては通れないものとなっている（表1）。自動車市場⁹や電子商取引は既に米国を凌駕して世界最大となるなど、既に世界最大市場となっている分野は数多い。中国の産業政策とは、否応なく向き合わざるを得ない。中国において、「重点産業政策」に指定されれば、それは、産業・企業としてのフルサポートを政府から当面の間得られることを意味している。そのため、中国におけるジョイントベン

2 CGC（2018）では、ラオスなど8カ国が過度に過剰な対中債務、カンボジアなど15カ国が過剰な対中債務を抱えている懸念があると指摘している。

3 中国はサイバーセキュリティ法を2017年6月に施行しており、データの国外持ち出しを禁じ、外資企業にもサーバーの国内設置を要請している。

4 主に欧州と日本が一部で賛同している。なお、欧州においては、西欧はその傾向が強いが、中東欧や南欧はインフラ分野や対外貿易における中国との関係強化の配慮から、批判の声は控えめである。

5 日本貿易振興機構（JETRO）によると、2017年の中国の対外貿易に占める外資系企業の割合は44.8%（輸出43.2%、輸入46.8%）に達する。

6 USTR（2019）参照。

7 第十二五カ年計画（2011年～2015年）中の製造業振興策。

8 2018年10月、ペンス副大統領がハドソン研究所で行ったスピーチにおいて、中国の姿勢包括的に批判しており、産業政策では、産業補助金や技術移転強要を問題視している。

9 世界の生産台数は約1億台（2018年）、中国が3割、米国が約2割を占める。

チャー（JV）や提携先、取引先が「重点産業政策」該当産業・企業であれば、日本企業を含む外資企業もまた受益を得ることが可能である。無論、「重点産業政策」内の競争があり、時に激化して、投資過剰が生産過剰や債務過剰につながるケースもある点には留意が必要である。

そこで、本稿では、主に世界金融危機以降の時期に着目して中国の「重点産業政策」の実情を確認したうえで、その成果と課題をみとめる。そのうえで、日本を含む外資企業の「重点産業政策」への対応余地について考察することとした。

本研究では、第1章の問題意識と研究目的を踏まえて、第2章では世界金融危機以降の中国の「重点産業政策」の軸足がどこに置かれ、どのような政策が行われてきたのかを明らかにする。世界金融危機において顕在化したのは、対米輸出に依存する経済体質に伴うぜい弱性であり、そのため対処策として、内需拡大、新興市場の開拓、製造業のグレードアップに産業政策の軸足が置かれることとなった。

第3章では、世界金融危機以降、「重点産業政策」を政府、国営企業、国有銀行の「三位一体」型で進める傾向が強まっている様子を概観する。

第4章では、「重点産業政策」の評価を成果と副作用の両面から検証し、生産過剰・債務過剰な

どの弊害がみられる副作用を伴いつつも、当初の目標を着実に達成している様子を明らかにする。

第5章では、「重点産業政策」が外資企業に対しては、公平な市場競争を歪める懸念がある一方で、受益も得られることを明らかにし、それを踏まえて第6章では、日本企業を含む外資企業が、中国の「重点産業政策」に対して取り得る選択肢を示し、第7章で結びとした。

1-2 言葉の定義

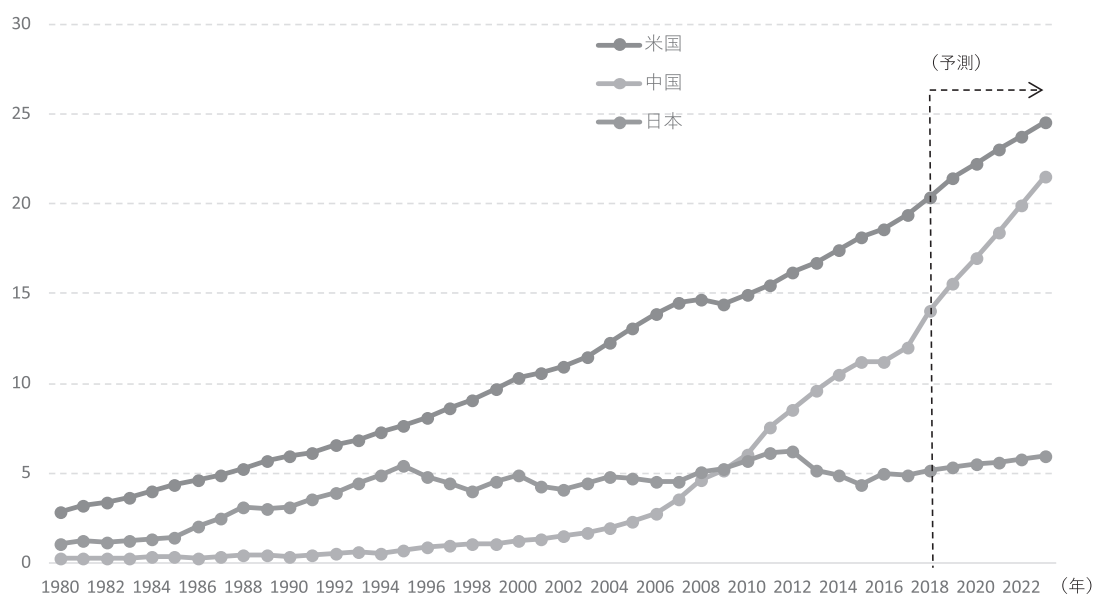
本論文においては、「重点産業政策」を、特定産業に対して政府が財政支援を行い育成する政策とする。「産業政策」とは、通常は各産業の振興政策を意味するが、本稿では経済成長のために、振興産業の優先順位をつけて産業毎の傾斜配分を行う部分まで包括する。内需のみならず外需獲得政策も含む傾斜産業政策を「重点産業政策」とする。

「三位一体型」とは、政府、国有企業、国有銀行とする。政府と関係の親密な民間企業、民間金融機関も広義では含まれる。

「国進民退」とは、産業振興時に国有セクターが民間セクターよりも重視・優遇されることを意味する。

表1 日米中の名目GDP推移

(兆ドル)



(出所) IMF “World Economic Outlook Database” (Apr.2019)

1-3 中国の「重点産業政策」に関する先行研究

2000年代以降の中国の「重点産業政策」に関し、Hemphill・White (2013) では、中国の産業政策は、新たな経済保護主義であり、2005年以降に、市場経済化は進むと同時に、政府による大型国有企業のサポートが強化されて、結果的に政府の関与は強まっていると結論付けている。これらの結果、経営学者Mikel・Porterが提唱する、①競争環境・企業戦略、②需要条件・地元顧客、③関連産業・支援団体、④要素条件・投入資源、という4要素が自由競争を発展させるとする「クラスターダイヤモンドフレームワーク」が、いずれも中国政府の介入によって大きく歪められているとしている。

さらに同論文では、主に外資企業が中国市場に参入するにあたっての課題を挙げているが、「規制、認証、政府調達、法制度、知的財産権を含む中国の産業政策は、外資企業にとって重大な参入障壁である」としている。特に、中国政府が外資企業に技術移転を求め一方で、中国国内の政府調達から排除されており、その技術が国有を中心とする中国企業に使われれば、外資企業には打撃になることを問題視している。実際に、GE (米)、ウェスティングハウス¹⁰ (米)、川崎重工 (日) などの重電メーカーが、中国に技術供与を求められ、その後、中国の競合企業の技術が流出したと指摘している。中国では既に、発電プラント、原子力産業、高速鉄道などの産業・企業が現在は海外に輸出するほどに育っているが、これらの技術は、元来は外資企業が提供を求められたものがベースになっているという指摘である。

中国の独占禁止法は、国内企業への適用が不十分であり、国有大型企業は、中国の市場成長によって生まれたものではなく、同国政府の五カ年計画によって生まれたものだと結論づけている。

他方で、中国の「重点産業政策」は、外資企業にとってチャンスにもなるという見方もある。Prud'homme (2016) では、中国の産業政策に対する外資企業の対応としては、リスクとチャンスの双方があるとの見方を示している。同論文

では、SWOT¹¹ (強み、弱み、機会、脅威) 分析のフレームワークを用いて、第十三次五カ年計画 (2016年以降) で実行されている「中国製造2025」の基盤となった第十二次五カ年計画 (2011~2015年) 期に実行された「戦略性新興産業」政策期において分析を試みている。

脅威として、中国企業が得られる金融支援、不十分な知的財産権などがあることを指摘している。他方で、機会として、外資企業のJV相手や提携先、取引先の中国企業が「重点産業政策」に該当する産業・企業になると、外資企業もまた、税制優遇や、政府補助金などの金融支援など、直接・間接的に様々な政府のサポートを得られるとしている。

中国の巨大な内需を取り込むことができ、中国に研究開発 (R&D) センターを設置することで、中国政府の支援を得ることができる。これが、外資企業にとっては、一定の技術供与と引き換えに得られるメリットとしている。他方で、「重点産業政策」の弱みとして、政府が想定した最終ゴールと実態が異なることが中国ではしばしば起き得ることを指摘している。これは、政府の将来に対する目利き力の問題ともいえるが、「重点産業政策」に指定され、「三位一体」で注力するからといって、必ずしも当該分野が成功するとは限らない。「重点産業」内の競合が過熱して、過剰投資や過剰債務を招くことには留意が必要となろう。

Hemphill・White (2013) とPrud'homme (2016) の論文の主張は、一見すると正反対だが、中国の「重点産業政策」が公平な競争を歪めている一方で、「重点産業」内に入り込むことができれば高いリターンを得られる機会があり、外資企業は選択を迫られているという対比を示唆する論文という見方ができよう。

なお、日本においては、旧通産省が第二次大戦後、外資企業の参入を抑制し、国内産業の保護・育成が重視する政策を採ってきたことが知られている。旧通産省が導入を試みた「特定産業生産振興臨時措置法」(通称、「特振法」) は、1962~

10 米国の原子力プラントメーカーで、2005年に東芝が買収したが、2017年に国際的な原子力事業の不振により経営破たんした。その後、カナダ企業がスポンサーとなり、再建中である。

11 Strong、Weak、Opportunity、Threatの頭文字の略。市場分析などに用いられる。

1964年に国会で3年に亘り審議されるも廃案となったが、1970年代以降、同省主導の大型プロジェクト（「超LSI技術研究組合」（1976年）、「第五世代コンピュータプロジェクト」（1982年）など）が度々行われた。山本（1993）では、日本型産業政策は、過度な政府の介入は、市場競争を歪め、内外資共存の発展を歪めたと批判している。成功したものもあるが失敗に終わったものが多いと指摘している¹²。この日本の戦後の産業政策は、政府主導で特定産業の産業を大規模に図るという点において、中国の「重点産業政策」の手法に類似するが、外資への市場開放という点では、中国のほうが一定程度開放的であるといえる。日本の「重点産業政策」は、日本企業を守る色彩が濃厚であった。中国の場合は、外資企業を戦略的に活用することが前提となっている。ただし日本の場合は、政策策定プロセスなどが国会審議などを通じて一定の透明性が保たれる。他方で中国においては、政策は五カ年計画に基づいて策定されるが、そのプロセスは対外的には不透明であり、中国内においては政策是正圧力が働きにくいことも、米国などの国際批判の一因になっていると考えられる。

第2章. 世界金融危機以降、強まる中国の「三位一体型重点産業政策」

2-1 内需拡大 沿海部と内陸部を高速交通網で連結、電子商取引で時間・物理的障壁撤去

2008～2009年の世界金融危機以降、中国は政府、自国の成長維持のために、「重点産業政策」への関与を強めていく。前述の「中国製造2025」、「一帯一路」、「電子商取引」などの政策は、いずれも、中国政府主導の「重点産業政策」である。

米国発の世界金融危機で露呈したのは、中国が経済成長のけん引役に据えてきた外需には、当面

期待できない外部環境へと変化したということであった。中国政府は、経済政策の軸足を、外需から内需に向けることとなった。日本の面積の約24倍という広大な国土を擁する中国において、沿海部と内陸部には経済格差は深刻な政策課題となっていた。外資企業の進出が進んで輸出振興がけん引役となった沿海部は経済発展が進み、2008年8月の北京五輪開催は沿海部開発の集大成でもあったが、内陸部は成長から取り残されてきた。

内陸部開発は、西部大開発¹³の掛け声のもと従来から重要視されてきたものの、沿海部開発には劣後してきた。そこで、2008～2009年の世界金融危機直後、4兆元の景気対策を打ち出して、主に内陸部開発に注力することになった。同時に、沿海部と内陸部の中核都市を高速道路と都高速鉄道で連携し、沿海部と内陸部を一体市場とするのが「重点産業政策」となった。その後、内陸部開発と高速道路・高速鉄道建設が急ピッチで進められ、特に高速鉄道では、広大な国土を活かして瞬く間に総延長距離で世界最長¹⁴に浮上する。これらのインフラ整備を支えたのは、主に国有の鉄鋼メーカー、セメントメーカー、高速鉄道車両メーカーなどであり、国有銀行の融資がこれらの開発を金融面で支え、「三位一体型重点産業政策」が遂行されたことになる。そして、開発の舞台を提供したのは、地方政府であった。中国では土地は原則として国有であるが、その土地を事実上管理しているのは地方政府である。地方政府が、広大な用地や労働力を拠出したことが、中国全土における高速交通網整備を可能にしたといえるだろう。本稿では、政府とは主に中央政府を意味するが、政府を、中央と地方に区分した場合には、中央政府の指導の下、国有企業、国有銀行に、地方政府を加えた「四位一体型重点産業政策」が進められたといえるだろう（図1）。

さらに、政府は、国内消費を底上げするうえで、小売店舗網の不足や、営業時間の制約を打破することが可能な電子商取引に着目し、電子商取

12 池田信夫（2016）「産業を指示する「官僚たちの夏」は二度と来ない」jbpres（2016.5.17）

13 経済発展の遅れた内陸部の開発を加速すべく、2000年に打ち出された政策。西部内陸部の開発を進めると同時に、西部内陸部の天然資源（天然ガス、水資源など）を東部沿海部に輸送するインフラの構築が重視された。

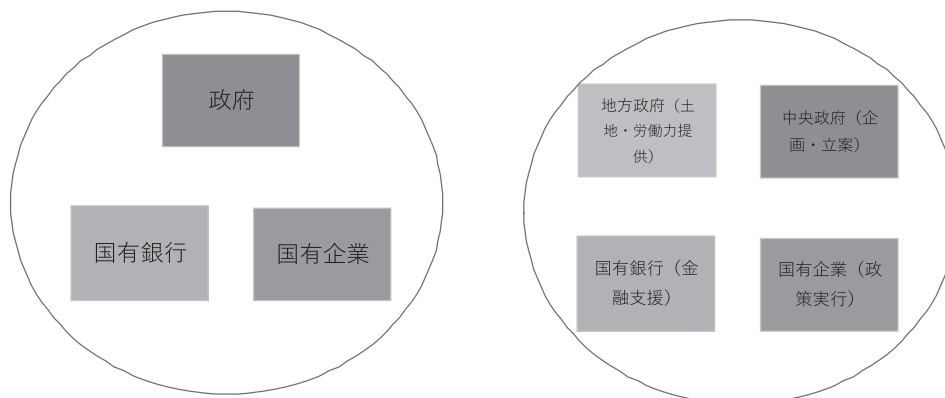
14 中国の高速鉄道の総延長距離は約25,000km（2017年）で日本の8倍超、世界的に突出した存在となっている。

図1 金融危機以降の中国の「重点産業政策」のイメージ図

① 重点政策

	金融危機以前	金融危機以降	手法
重点産業政策①	輸出振興	内需拡大	高速交通網整備、電子商取引網整備
重点産業政策②	先進国重視	新興国重視	周辺国向けインフラ輸出
重点産業政策③	重厚長大産業育成	ハイテク産業育成	重点10大産業特定

② 三位一体型、四位一体型アプローチ



(出所) 筆者作成

引 (EC) の導入も促していく。その結果、アリババ¹⁵、テンセント¹⁶のような民間の巨大ECプラットフォームが育ち、内需活性化の一役を担うようになった。他方で、政府はECプラットフォームへの関与を、ネット規制強化などを通じて徐々に高めている。有望な民間企業への政府関与を強めることで、新たな「三位一体型アプローチ」を継続していく姿勢とみることもできよう。

2-2 外需拡大 先進国以外の市場開拓強化、輸出振興から、インフラ開発輸出へ

外需より内需に軸足が置かれることになったが、外需においては米国以外の新たな市場開拓が急務となっていた。

そこで、中国政府が着目したのは、自国製品の

競争力が発揮しやすい新興国・地域であった。中南米やアフリカも含めたグローバルで大規模なものであるが、なかでも中国の周辺国との貿易拡大は地理的要因から貿易振興がより容易であった。南部で隣接する東南アジア諸国連合 (ASEAN) とは、自由貿易協定 (FTA) を2010年に本格発効¹⁷し、アジア域内の貿易拡大に注力していくこととなる。同時に、西部で隣接する中央アジア諸国とも、関係強化を図った。

2013年に習近平政権が発足すると、早速外遊先の中央アジアの隣国カザフスタンで「陸のシルクロード (一帯)」、ASEANのインドネシアで「海のシルクロード (一路)」構想が打ち出された。これが「一帯一路」構想であり、輸出振興と同時に、国内の内需開発で得たノウハウの輸出も模索

15 傘下にアリペイ決済で知られるとアントフィナシャルを擁する。

16 ウィチャットペイ決済で知られ、京東をグループ傘下に擁する。

17 2005年間段階的に実施され、2010年にASEAN先行加盟6カ国 (シンガポール、ブルネイ、タイ、マレーシア、インドネシア、フィリピン) との間でノーマルトラック品目の関税撤廃が実現した。

図2 「生産能力過剰」における9業種と「中国製造2025」における10大産業

生産能力過剰9産業	中国製造2025 10大産業
1. 鉄鋼	1. 次世代情報技術産業
2. 石炭	2. 高性能NC制御工作機械・ロボット
3. ガラス	3. 航空・宇宙用設備
4. コンクリート	4. 海洋工程設備およびハイテク船舶
5. アルミニウム	5. 先進的軌道交通設備
6. 造船	6. 省エネルギー・新エネルギー自動車
7. 太陽電池	7. 電力設備
8. 風力発電	8. 農業設備
9. 石油化学	9. 新素材
	10. バイオ医療

(出所) 中国商務部国際国際貿易経済合作研究院

するようになり、高速鉄道などのインフラ輸出が新たな「重点産業政策」に位置付けられていくことになる。

2015年には、「一帯一路」を支える金融機関としてアジアインフラ投資銀行(AIIB)が設立され、2017年から2年に1回「一帯一路国際フォーラム(一帯一路サミット)」が開催¹⁸されるなど、「重点産業政策」が、中国の「対外政策」と融合してきている様子が見えてくる。

2-3 製造業高度化 重厚長大からハイテク産業振興へのシフト

他方で、製造業の競争力強化もまた課題であった。対米輸入依存しているハイテク製品の内製化を進め、国際競争力を高めることが、世界金融危機以降の急務であったためである。前述した「戦略新興産業」、それに続く「中国製造2025」は、ハイテク製造業の振興を進める政策であり、伝統的に重視されてきた鉄鋼、アルミニウム、造船などの重厚長大型が生産能力過剰となって不振となったことから、ハイテク産業強化にシフトして重厚長大産業の不振を補い、イノベーションの強化によって製造業全体の底上げを図ることに軸足が

おかれている(図2)。

「中国製造2025」では、次世代情報技術産業、高性能NC制御工作機械、新素材、バイオ医療など10業種が選定されており、製造業分野における明確な「重点産業政策」が実施されていることになる。

第3章. 「市場経済」に向かうことを期待されるも、金融危機以降、「国家主導」を選択した中国

3-1 「中国の夢」の実行部隊として再浮上した政府・国有企業・国有銀行の三位一体

2001年に中国が世界貿易機関(WTO)に加盟する際には、中国は国内市場を対外開放すると共に、市場経済化を加速するという期待が高まった。実際に国有企業改革を進めて、社外取締役の導入などでガバナンスを強化し、資本の一部を株式上場させて会計監査も厳格化するなど、民間企業の経営手法を積極的に導入した¹⁹。他方で、株式の大宗を国家が握る形態は持続され、国有企業の合併²⁰も、国家主導で進められた。

18 2017年5月に第一回、2019年4月に第二回フォーラムが、いずれも北京で開催された。

19 社外取締役、監査役など、先進国の制度を外形的に取り入れているが、所有と経営の分離は進んでおらず、経営陣は、国営企業間で競合企業に移動することなどの常態化は改善されていない。

20 2003年に国有資産監督管理委員会が発足し、国有企業の監督体制が強化され、国有企業の再編が進められた。

3-2 「国進民退」との批判はあるが、国家主導が続くのか

世界金融危機以降、固定資産投資に占める国有セクターのウェイトが一時的に上昇している（表2）。民間企業であれば、株主は採算性を優先するが、国有企業の場合は、大株主が政府であるため、政府の意向を受けて採算性に問われずプロジェクトを実施する傾向がある。これらの不採算リスクは、金融セクターが負うことになるが、金融セクターは国有銀行が中心であり、国有銀行もまた政府が大株主であるため、採算性よりも政府の意向を優先せざるを得ない場面が少なくないことになる。株式の一部を上場していたり、社外取締役を擁していたりして体裁を整えても、大株主の政府の意向に抗うことは困難である。中国国内では、世界金融危機以降の国有セクターの肥大化は「国進民退」と呼ばれ、中国国内にも時代錯誤であるとの批判もある。中国政府を、中央政府と地方政府に区分すると、開発プロジェクトや産業振興の舞台を提供するのは地方政府である。政府を中央と地方に区分すると「三位一体型」は、前述の通

り、事実上「四位一体型重点産業政策」となる。

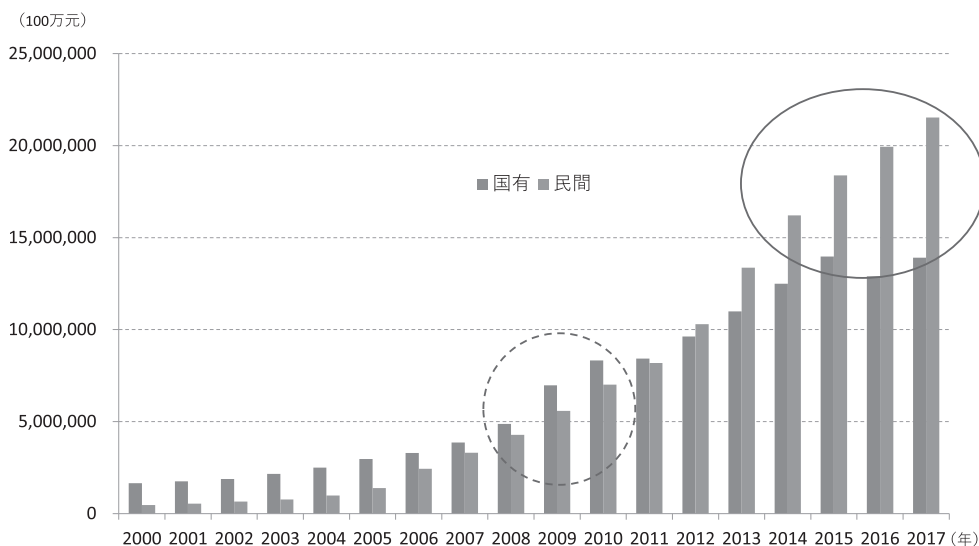
中国では土地は原則国有だが、土地を事実上管理しているのは地方政府であり、土地抛出面で、地方政府の役割は大きい²¹。この土地抛出面は、事実上莫大な補助金の抛出を意味している。この構造が続く限りにおいて、国有セクター主導の構図は続く可能性は高い。

3-3 ニューエコノミーでは民間企業台頭も、後に国家の管理が強まる

他方で、世界金融危機の悪影響が最悪期を脱すると、民間企業が台頭するようになってきている。例えば、前述の通り電子商取引（EC）の分野に目を転じると、中国の二大ECプラットフォームであるアリババとテンセントは共に民間企業である。ECを育成する政府の意向が根底にはあるも、その主要なプレーヤーが民間企業であることは注目される。

他方で、市場拡大後、中国政府が関与を強めており、2019年には中国電子商取引法（通称EC法）²²が施行され、アリババとテンセントも、厳格な政

表2 中国における国有セクターと民間セクター別固定資産投資



(注) 明確に国有と民間となっているもののみ抽出。その他、持ち株会社の比率が高まっているが、国有・民間の区分が不明瞭のため除外した。

(出所) 中国国家統計局

21 外資企業が進出すると、土地の価格が上昇するため、地方政府は資金回収を図ることができ、地方政府と外資企業のwin-win関係が構築されてきた。

22 電子商取引におけるECプラットフォームの責任の所在が初めて明記・厳格化された。

府の管理下に置かれるようになった。

躍進した民間企業を、政府厳格な管理下に置くことは、有望な民間企業を国有企業に代替させる新たな「三位一体型重点産業戦略」の手法としても注目されよう。

第4章. 副作用は大きいも結果を出した「重点産業政策」

4-1 世界第二の経済大国と、生産過剰・債務過剰問題

世界金融危機以降、2010年に中国は名目GDPで世界第二位に浮上した。一人当たり名目GDPでも伸長が続いて「下位中所得国」から「上位中所得国」へとシフトしている（表3）。

他方で、鉄鋼、セメント、アルミ、造船などの重厚長大型製造業の生産能力過剰を抱え、政府債務も膨らむことになった（同表3）。製造業に関しては、前述の通り重厚長大からハイテク産業振興にシフトを図るも、雇用、地域経済への悪影響を伴うものである。国有銀行は、潜在的な不良債権を抱えることになった。

4-2 国内市場の連結手法に対する周辺国の関心が高まる

副作用を伴った成長となったが、一度構築した高速交通網は数十年に亘る長期運用が可能であ

る。さらに、国内の地域格差の解消にも有効である。そこに「電子商取引」が加わって、中国は世界の工場から、世界の市場へと変貌したことは確かであろう。

さらに、国内市場が厚みを増したことで、外資企業は、技術を提供と相殺でも市場参入を目指すことになり、外資からのハイテク技術の確保は、継続可能ということにもなった。

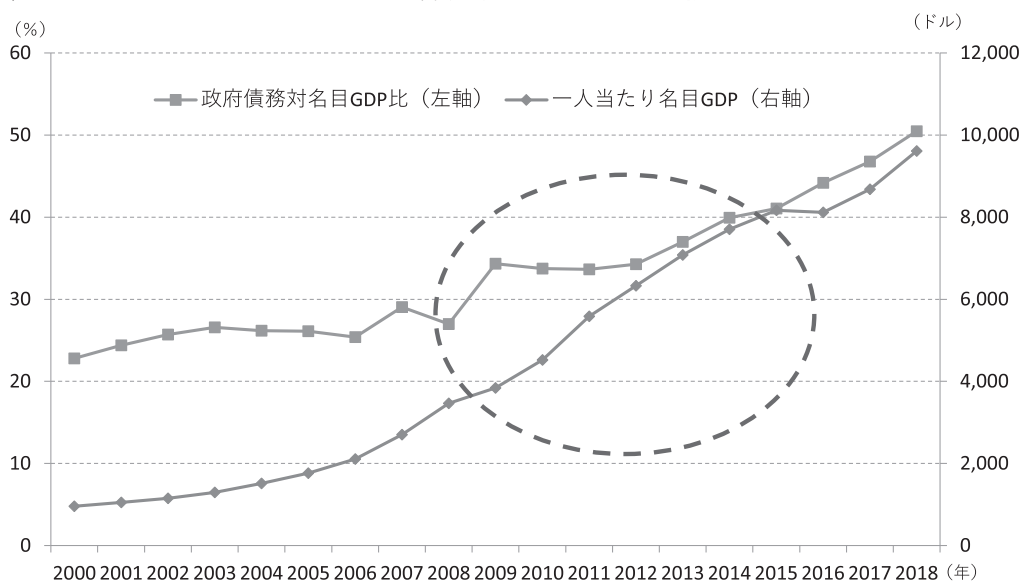
これらの中国の開発ノウハウに対して、インフラ整備や外資からの技術導入が課題の周辺国は、関心を高め、中国に呼応する動きがみられることとなった。

4-3 外資抑制で民間企業を伸長させた後に国家が関与するという新たなスタイル

さらに、「三位一体型重点産業政策」において、前述の通り、例えば電子商取引では、国営企業ではなく民間企業がその一躍を担うという新たな展開が生まれたことは注目される。躍進した民間企業を、後に政府が関与を強めることで、「三位一体型重点産業政策」に取り込んでしまう新たな手法ともいえる。

民間企業側にとって、実質的に国有企業並みの政府、国有銀行のサポートを得られるメリットは大きい。もっとも、民間企業への政府の関与拡大が、同企業の経営自由度を制約するリスクはあ

表3 一人当たり名目GDPと政府債務対名目GDP比の推移



(出所) IMF “World Economic Outlook Database” (Apr.2019)

る。大株主ではない政府が、民間企業の経営に関与することは、ガバナンス上の問題を内包する。

第5章. 先進国は「重点産業政策」を批判しつつも外資企業も受益

5-1 中国国内市場において、国有企業優遇で、外資系企業は不平等との批判

第1章の先行研究でみた通り、中国の「重点産業政策」は、市場を国家主導で意図的に歪める政策でもあり、独占禁止法、知的財産権保護、財政支援の手法などの点で、国際的な批判が従来からある。これらは、中国がWTOに加盟する際に、是正することが約束してきたが、法整備は進むも形骸化しており、公正な運用が伴っていないという批判は高まっている。2019年2月に米国通商代表部（USTR）は「2018 Report to Congress on China's WTO Compliance」（以下USTR（2019））を公表している。USTR（2019）の内容は、WTO加盟時の公約違反という形になっており、中国政府の関与を、中国企業に対する補助金の拠出という形で批判しているが、内容は6年前のHemphill・White（2013）と重なる部分が多い。米国の対中「重点産業政策」批判は決して目新しいものではなく、従来からの主張が繰り返されている様子がうかがえる。

5-2 国有企業のパートナーとなれば、受益を得られる外資企業

他方で、Prud'homme（2016）が指摘した通り、外資系企業であっても、「重点産業政策」に該当していれば、直接的な税制優遇、さらにはJVや提携先中国企業経由の間接的税制優遇が得られる。特に、グローバルに展開する外資企業にとって、中国のグローバル市場における存在感は高まっている。グローバル展開を図る大企業であればあるほど、中国から撤退するという選択肢は、採りにくくなっているのが現状であろう。むしろ、中国の「重点産業政策」に適切にコミットしていくことが、経営戦略上の有効な選択肢の一つとなる。

「重点産業政策」が、意図的に市場を歪める政策であることは確かであるが、傾斜配分を行わな

ければ有望分野への大型投資は行えないこともまた確かであろう。「三位一体」、さらには「四位一体」となる際、本稿でこれまで述べてきたように地方政府から様々な優遇条件を引き出すことが、グローバルに展開する外資企業においては当面可能である。

また、「三位一体」の一角を担う企業は、国有企業から有望民間企業に徐々にシフトしつつある。有望民間においても政府の関与は強まるも、大株主としての関与は低減されるため、採算性に関しては重視の姿勢が強まることは期待し得る。外資企業にとっては、従来は国営企業をパートナーとせざるを得なかったが、有望民間企業をパートナーにすることが新たな選択肢となり得るうえに、事業採算性の向上も期待し得る。

第6章. 日中二国間においては、「重点産業政策」に追随する以外の選択肢は限られる

6-1 2012年以降日本企業は一旦中国離れを起こすが、製造業主体で直接投資を再開

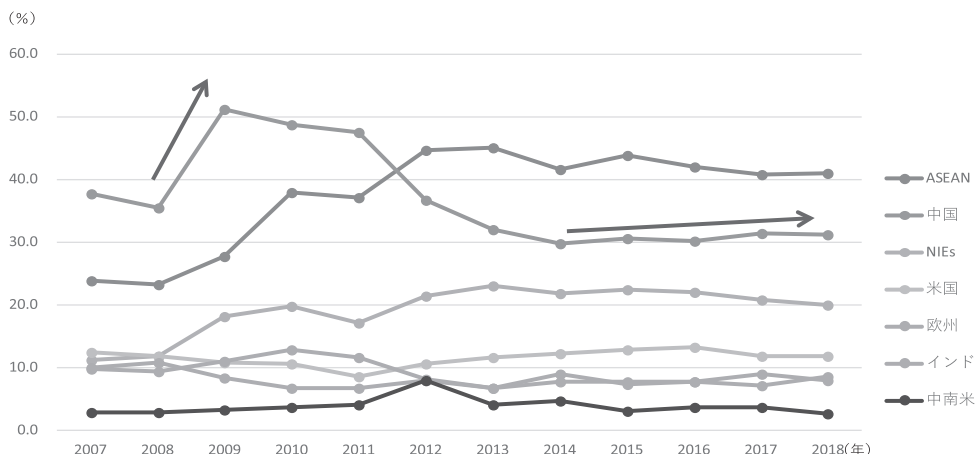
ここで日本企業の中国への関心をみずほ総合研究所のアジアビジネスアンケートからみると（表4）、世界金融危機以降直後の2009年度調査では、4兆元の内需拡大策を打ち出した中国への関心が高まっている。2012年度に日中関係が緊張すると日本の対中直接投資は一時的に落ち込んだが、2015年度以降は底打ちしている。そのけん引役となったのは、工作機械や自動車産業であり、中国における製造業の生産性向上や、自動車の次世代化といった製造業高度化政策を受けたものである。

いずれも、中国の「重点産業政策」に呼応した形で、中国への関心が高まったり、一時的に低下した関心が持ち直したりしている様子がうかがえる。このことは、SWOT分析の考え方に従えば、「重点産業政策」の発動を「機会」と捉えていることの証左であろう。

6-2 2国間においては、中国がベストミックスと考えて実行する政策に追随することが得策

本稿でみてきたように、中国内の国有企業や、有望な民間企業が優遇されており、外資企業に対

表4 日本企業の今後最も力を入れていく予定の地域の推移



(注) 毎年2月実施、対象はみずほ総研の会員企業資本金1,000万円以上の製造業約1,000社、
(出所) みずほ総合研究所「アジアビジネスアンケート」

する公平な競争が阻害されており、技術移転を強制されているという「脅威」との論調は根強い。電子商取引では、デジタル保護主義の懸念がある。国家の政策介入が、市場成長を歪めている面は否定できず、「重点産業政策」から外れれば、従来得られていたサポートは得られにくくなることになる。

それでも、中国政府が自国にとってベストの選択肢として進める「重点産業政策」に対し、少なくとも中国国内で事業を行う限りにおいては、日本企業などの外資企業は追随する以外の選択肢は限られるであろう。

6-3 「重点産業政策」が過剰投資・債務を招くことには留意、機動性が求められる

他方で、追随しつつも留意は必要となる。中国政府の「重点産業政策」が必ずしも成功するとは限らない点には留意が必要となろう。

第1に需給バランスの問題がある。例えば、中国政府は電気自動車を積極導入するために2018年4月に「NEV規制」²³を導入している。ガソリン

車メーカーは、電動車生産にシフトするか、電動車メーカーからクレジットを購入することが義務付けられている。他方で、電気自動車購入者向けの補助金は段階的に削減されていくことになっている。つまり、電気自動車生産が奨励される一方で、電気自動車市場がそれと同等のスピードで成長する保障はない。この「重点産業政策」については、自動車メーカーは、自前で電動化を進める以外に、地場企業からクレジットを購入する、その双方を実施するなどの選択肢がある。追随しつつも、「重点産業政策」の成否の見極めが必要となる。

第2に、「重点産業政策」内の競争過熱のリスクがある。特に、「四位一体型」とみる場合、各地方政府同士は時に競合相手となる。実際に、液晶パネル生産においては、工場が各地方に乱立して生産能力過剰となりつつある。これは、地方政府が過剰債務を抱えることにもつながる。

半導体においても、液晶パネルと同じ事態に陥る懸念がある。米中貿易摩擦および、米国の対中技術移転抑制圧力によって、中国は半導体の内製

23 中国で年間に3万台以上を生産・輸入する完成車メーカーが対象。中国での内燃機関車の生産や輸入量に応じて、NEVの生産実績で付与される「クレジット」を獲得しなければならない。目標は2019年に10%、20年には12%と引き上げられる。未達成の場合は他社からクレジットを購入する。NEV対象は電気自動車やプラグインハイブリッド車、燃料電池車でハイブリッド車は含まれないとされてきたが、新たにハイブリッド車も含める動きがある。

24 米中貿易摩擦は、新規投資マインドを冷やす面もある。

化を急いでいる²⁴。このことは、「重点産業政策」の勢いを強めるとみられているが、他方で、将来的な生産能力過剰リスクを膨張させることにもつながりかねないことは認識しておく必要がある。

中国政府は、中央政府が半導体産業育成の基金²⁵を設置しており、基金が地方政府が育成する企業に出資する形で関与し、国全体として生産能力過剰を抑制しようとしている。このことは、米国などからは、政府の過剰関与との批判を招いているが、中国国内においては、「重点産業政策」内の調整という面もある。

第3に、技術覇権を巡る米国などとの競合がある。米国議会は、5G通信やGPSなどのいくつかの分野で、中国は既に米国にキャッチアップしていると指摘しており（図3）、米国を筆頭とする先進国は、技術移転への警戒感を高める可能性が高まっている。日本企業も、特に安全保障と密接な分野においては、中国への特定分野の技術移転には十分留意する必要がある。

これらの事象から、日本企業などの外資企業にとっては、「重点産業政策」の範疇に入ること、中国政府のサポートを得つつも、生産過剰、技術覇権争いなどの影響を加味して、機動的な対応、

具体的期には、早期に投資資金を回収することが求められているといえるだろう。加えて、技術供与に対しては、従来以上に慎重になることが求められるよう。

第7章. 結論

本稿でみてきた通り、世界金融機以降の中国の「重点産業政策」は、中国の内需拡大においては着実な成果を挙げたと評価できよう。2010年に名目GDPで世界第二位に浮上したことはその証左といえ、高速交通網と電子商取引網の整備によって内需の基盤を拡大したこと成長持続の一助となっている。中国は金融危機以降「世界の工場」に加えて「世界の市場」とも呼ばれるようになった。他方で、その過程で政府債務が急拡大したことは事実である。内需拡大のためのインフラ開発は、一定の調整が求められる段階に入っている。

さらに、政府、国有企業、国有銀行による「三位一体型」アプローチは強化され、このことが中国市場参入を図る外資企業に対する排他性を高め、製造業高度化を進めるうえで、結果的に外資系企業の中国市場参入と技術移転をオフセットするような政策に対する国際批判は高まっている。

図3 中国の科学技術政策の米国に対する影響

産業	現状	短期（1～3年）	長期（10年以上）
情報通信技術			
5 G	優位	どちらともいいえない	劣位
クラウド・コンピューティング	優位	劣位懸念	劣位
G P S	優位	劣位懸念	劣位
集積回路	劣位懸念	劣位懸念	劣位
製造技術			
3 Dプリンター	優位	劣位懸念	劣位
先端ロボティクス	限定的優位	優位	劣位懸念
ナノテクノロジー	限定的優位	優位	劣位懸念
輸送			
電気自動車	劣位	劣位	劣位懸念
高速鉄道	限定的優位	限定的優位	限定的優位
医療・ヘルスケア			
バイオ医療	優位	優位	劣位懸念
医療機器	優位	優位	劣位懸念

（出所）US-China Economic and Security Review Commission “Planning for Innovation”（2016）

25 一例として2014年に設置された国家集成電路産業投資基金を挙げると、42社の半導体関連企業に投資している。

「三位一体型」の企業主体は、国有企業から有望民間企業などに徐々に代わってきているが、中国の「重点産業政策」において、今後も政府が主導するという点では大きな変化は期待し難い。中国の国有企業に加えて中国の有望民間企業を取り込みながら、「三位一体型」アプローチは継続される可能性は高いであろう。

日本企業を含む外資企業にとっては、金融危機以降に中国市場の重みは増しており、グローバル展開上、否応なく中国の「重点産業政策」と付き合っていかなざるを得なくなっている。新車販売台数が年間3,000万台前後となった自動車（米国は2,000万台前後）を筆頭に、中国が既に米国を超えて世界最大の市場となっている産業分野は数多い。外資企業にとって「重点産業政策」にコミットするか否かは第5章でみたように諸刃の剣である。排他されて中国地場企業が競争力を高めれば「脅威」となるが、「重点産業政策」に該当する戦略パートナー外資企業に選定されたり、該当する中国の国有企業や有望民間企業のパートナーとなることができれば、外資企業にとって「機会」となる。そのため、中国国内においては「重点産業政策」に追随することが基本的には得策となる。

ただし、第6章でみたように「重点産業政策」のゴールが失敗に終われば、外資企業も共倒れになるため、「重点産業政策」のゴールを冷静に見通すことが重要になる。供給サイドを重視しているだけでは、生産過剰に陥るリスクを抱え、需要サイドを伸長させる政策かどうか重要になる。

また、「三位一体型」における政府を、中央政府と地方政府に区分すると「四位一体型」となるが、各地方政府は相互競合関係にもあるため、地方政府間が過度な競合に陥っていないかどうかも目を配る必要がある。中央政府は、地方政府間の競争をこれまで奨励してきたが、政府債務の急拡大を抑制するために、地方政府への管理・監視を強める姿勢に転じているためである。

さらに、産業高度化を巡っては、トランプ政権の発足した2017年以降、米国と中国との技術覇権争いが激化している。この摩擦は、中国の輸入代替を加速させることになることが外資企業の「機会」となる一方で、外資企業の中国企業への技術

移転に対して米国が警戒を強めることが、「脅威」となる新たな懸念が出てきている。中国の国際的な存在感が高まることで、外資企業にとって中国との向き合い方は、二国間を超越したグローバルな 이슈に拡大しつつあるといえるだろう。なお、中国政府が2019年3月に技術移転強要の是正などを盛り込んだ外商新投資法を成立させ、2020年初から施行するとしていることは、中国政府も国際批判への認識を深めている証左であり、米中摩擦は外資企業のビジネス環境を改善させる側面もあろう。外資企業としては、中国の「重点産業政策」に直接的・間接的に取り込まれることで「機会」を得つつも、「重点産業政策」を取り巻く環境を常時確認する慎重さが、より一層求められるようになっているといえるだろう。

なお、本稿では中国国内における「重点産業政策」の動向と、それに対する日本企業を含めた外資企業の対応に焦点を当ててきたが、インフラ輸出などの分野での中国の第三国向けの「重点産業政策」においても、関心が高まっている。特に日本企業は、ASEAN諸国の高速鉄道などを巡って、中国の「三位一体型重点産業戦略」と長らく競合する立場であった。第三国における中国の「重点産業政策」に対する日本企業を含む外資企業の対応については、別の機会を設けて研究に取り組むことと致したい。

参考文献

書籍

石山嘉英 (2013) 「中国リスクと日本経済」 日本経済評論社

伊佐進一 (2010) 「科学技術大国中国の真実」 講談社

大野健一 (2013) 「産業政策のつくり方～アジアのベストプラクティスに学ぶ～」 有斐閣

河合明宣・朽木昭文 (2017) 「アジア産業論」 放送大学教育振興会

胡安鋼 (2016) 「第13次五カ年計画」 日本橋報社

末廣昭 (2000) 「キャッチアップ型工業化論」 名古屋大学出版会

末廣昭 (2014) 「新興アジア経済論～キャッチアップを超えて～」 岩波書店

田中修 (2011) 「2011～2015年の中国経済」 蒼々

社

湯進 (2009) 「東アジアにおける二段階キャッチアップ工業化」 専修大学出版局

楊伯江 (2018) 「中国対日外交戦略思想与实践」 社会科学文献出版社

鄒磊 (2017) 「一带一路～合作共赢的中国方式～」 三聯書店(香港)有限公司

山本繁綽 (1993) 「日本型政策の誤算～経済摩擦解消のために～」 同文館出版

みずほ総合研究所 (2018) 「経済がわかる論点50 (2019)」 東洋経済新報社

中国製造強国建設戦略諮問委員会 (2017) 「中国製造 2025 藍皮書 (2017)」 中国工信出版集團

資料

池田信夫 (2016) 「産業を指示する「官僚たちの夏」は二度と来ない」 jbpres (2016.5.17)
<http://jbpres.ismedia.jp/articles/-/46959>

酒向浩二 (2009) 「転換期を迎えた中国経済と日本企業の中国ビジネスの行方」 みずほりポート (2009.7.29)
<https://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/pdf/report/report09-0729.pdf>

酒向浩二 (2010) 「中国企業の対外投資戦略」 みずほりポート (2010. 9.27)
<https://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/pdf/report/report10-0927.pdf>

酒向浩二 (2011) 「中国新産業政策「戦略性新興産業」と日本企業の商機」 みずほりポート (2011.8.3)
<https://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/pdf/report/report11-0803.pdf>

酒向浩二 (2012) 「中国政府のサービス業振興策と外資系企業への示唆」 みずほりポート (2012.8.2)
<https://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/pdf/report/report12-0802.pdf>

酒向浩二 (2013) 「新興国に矛先を向ける中国の輸出振興政策」 みずほりポート (2013.7.31)
<https://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/>

<pdf/report/report13-0731.pdf>

酒向浩二 (2014) 「中国の対 ASEAN アプローチ」 みずほりポート (2014.8.11)
<https://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/pdf/report/report14-0811.pdf>

酒向浩二 (2015) 「中国シンクタンクが明かす新シルクロード構想の全容」 みずほりポート (2015.7.22)
<https://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/pdf/report/report15-0722.pdf>

酒向浩二 (2016) 「2015年に製造強国入りを目指す中国の新製造業振興策」 みずほりポート (2016.6.27)
<https://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/pdf/report/report16-0627.pdf>

酒向浩二 (2017) 「拡大する中国の電子商取引がもたらす商機と課題」 みずほりポート (2017.7.12)
<https://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/pdf/report/report17-0712.pdf>

津上俊哉 (2018) 「産業政策「中国製造 2025」の限界」 週刊東洋経済 中国 vs 日本 (2018.9.15)

Dan Prud' homme (2016) "Forecasting Threats and Opportunities for Foreign Innovators in China's Strategic Emerging Industries: A Policy-based Analysis" Thunderbird Business Review Vol.58, No.2

Thomas A. Hemphill, George O. White III (2013) "China's National Champions: The Evolution of a National Industrial Policy—Or a New Era of Economic Protectionism" Thunderbird Business Review Vol.55 No.2
https://deepblue.lib.umich.edu/bitstream/handle/2027.42/96704/21535_ftp.pdf?sequence=1&isAllowed=y

CGD (2018) "Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective" CDG Policy Paper 121

<https://www.cgdev.org/sites/default/files/examining-debt-implications-belt-and-road-initiative-policy-perspective.pdf>

USTR (2019) “2018 Report to Congress on China’s WTO Compliance”

<https://ustr.gov/sites/default/files/2018-USTR-Report-to-Congress-on-China%27s-WTO-Compliance.pdf>