

中国は市場経済に向かっているのだろうか？
：中国の産業政策を考える

比較経済体制学会「新興市場経済を考える」

丸川知雄（東京大学社会科学研究所）

2019年6月

1. 導入

- イアン・ブレマー『自由市場の終焉』(2011)は米英の自由資本主義とは異なる「国家資本主義」が台頭していることに警鐘を鳴らした。中国、ロシア、サウジアラビア、UAE、エジプト、アルジェリアなどで国有企業が大きなプレゼンスを見せていることに着目し、政府が経済に主導的な役割を果たし、政治的な便益を得るために市場を活用する仕組みが国家資本主義だとしている。
- ペンス副大統領は2018年10月の中国政策に関する演説で「中国は『中国製造2025』を実施することで世界最先端の産業の9割を支配しようとしている。21世紀の経済で支配的な位置を占めるため、中国当局は官僚や企業家たちに、手段を選ばずにアメリカの知的財産を獲得せよと指示している」と発言。対中輸入2500億ドル分に対する25%の追加関税、中国企業の直接投資の規制、中国ハイテク企業の締め出しなど。

導入

- アメリカの措置は単なる「制裁」「カード」というより、中国のハイテク産業の台頭を叩く産業政策を始めたようにも見える。
- 1990年代までは漸進的に市場経済（資本主義）に向かっているようにも見えた中国は、国有企業と産業政策で特徴づけられる別のモデルへ舵を切ったと言えるのだろうか？
- 本報告では中国の「産業政策」の変遷を追うことで、国家資本主義への発展モデルの転換がいつ、どのように、なぜ起きたのかを明らかにする。

2. 1990年代の産業政策

- 1980年代に日本の産業政策への関心が高まる。計画経済と市場メカニズムのミックスを旨としていた中国に比べて政府が民間企業を誘導する産業政策は魅力的に響いた(Heilmann and Shih, 2013)。
- 国家計画委員会が1989年に「当面の産業政策」を公布した。これは市場メカニズム(≡地方政府の経済行動)によって生じた産業間の不均衡を是正するための促進・抑制分野のリスト。
- 受動的な政策であったため、国家計画委員会は満足していなかった。
- 1994年に「1990年代の国家産業政策」を公布。機械電子、石油化学、自動車、建設業を「支柱産業」と定めた。

1990年代国家産業政策の頓挫

- 全体の政策に続いて各支柱産業の政策が続くはずだった。
- しかし、結局「自動車産業政策」が出ただけで終わった。これ以外に出たのは「水利産業」のみ。

「自動車工業産業政策」 (1994)

- 幼稚産業保護の手段をすべて動員
- 100%もの高関税と輸入割当制
- 国内の自動車メーカーには部品国産化率を高めるインセンティブとして国産化率を高めるほど部品輸入の関税率を下げる。
- 新規参入を規制。外資の出資比率は50%以下。トヨタ、日産、フォードも入れず、GMのみが合弁の研究開発企業を設立するという条件で参入を認められた。ホンダは撤退したプジョーの後釜ということで認められた。
- 120社以上あった自動車メーカーを2000年までに8~10のグループに統合、2010年までに3~4グループに統合することを目指す。そのために大企業に融資、株式上場、税で優遇する。

自動車産業政策の効果

- 部品国産化の促進には効果的だった。VWのサンタナやジェッタは1996年には部品国産化率80%を達成。
- 第一汽車や東風汽車といった国有企業グループの拡大は実現したが、期待に反してこれらはトヨタや現代にはならなかった。むしろ外国自動車メーカーを入居させる「大家さん」になった。
- 自動車需要を抑制した。2000年に300万台の市場になるはずが200万台にとどまった。市場の年成長率1990-1993: 41%, 1993-2000: 4%, 2000-2004: 26%.

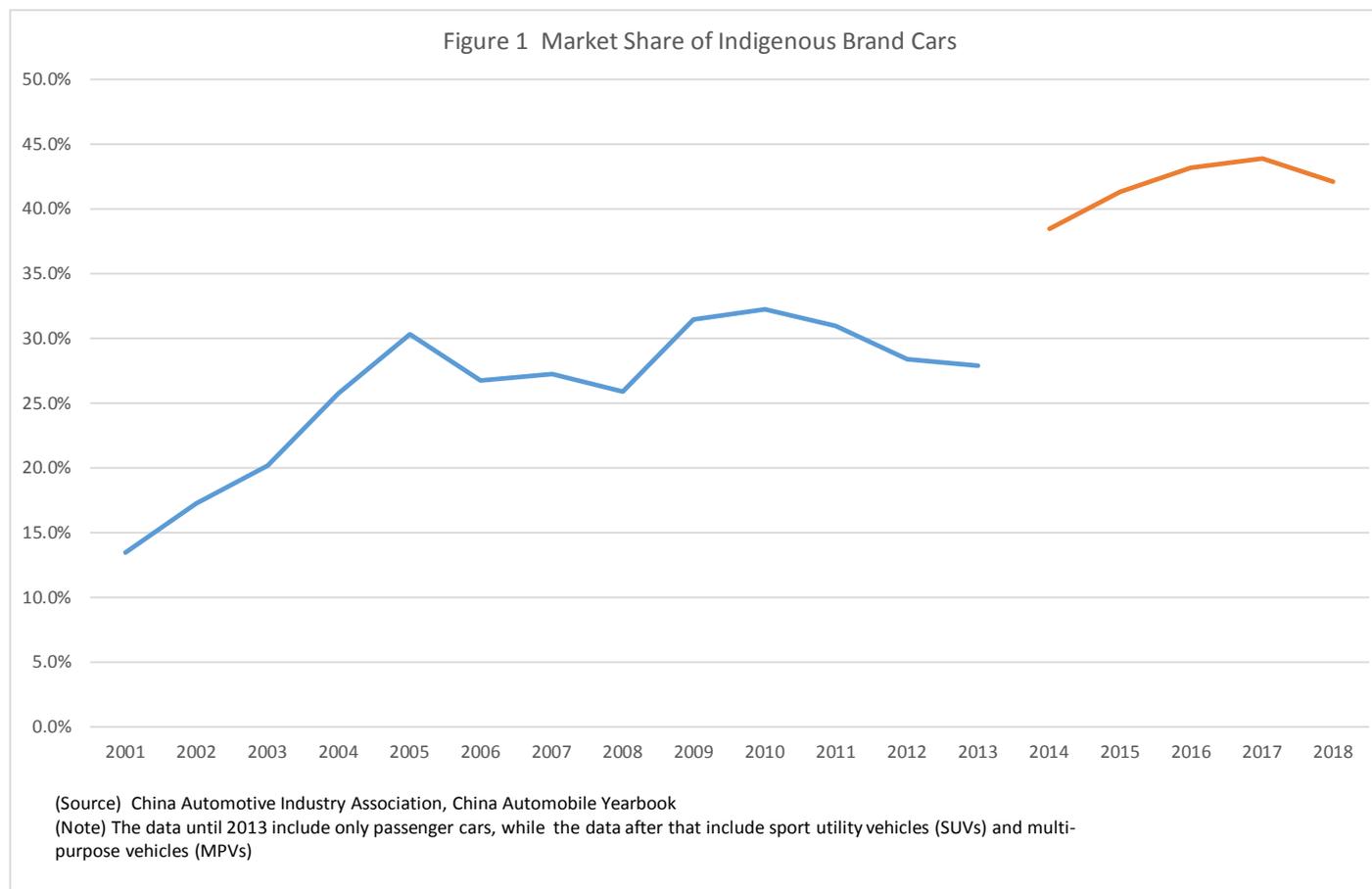
3. 産業政策におけるナショナルリズムの台頭

- 朱鎔基が首相だった1998～2003年は産業政策策定の動きは低調であった。2001年にWTOに加盟し、従来の産業政策は無効になる可能性があった。
- 特に1994年の自動車工業産業政策はWTOルールに反しており、加盟とともに無効化。政府は2000年に代わりとなる政策の準備を開始
- 2004年に「自動車産業発展政策」を公布
- 再び大グループの形成を促進。その手段は「集団発展計画の作成」である。
- 外資の参入に対する制限はやや緩められたが、1社の外資（グループ）が2社を上回る合併を作ることはできない。
- 中国政府は何とか部品国産化率の規制を残そうとしたがWTOに提訴されて敗訴。

「自主技術」の強調

- 2004年「自動車産業発展政策」は「自主的知的財産権を有する製品」を奨励するとした。
- 「自主」が何を意味するかは曖昧で、当局は「外国との合弁企業が中国で開発した車」も含まれるとしたので、日産やホンダは中国専用ブランドを開発
- しかし、中国のメディアやのちの政策はもっぱら民族系企業の製品を自主と呼ぶ。
- 従来の政策がトヨタや現代のようなメーカーの育成に失敗したことに対する批判の高まり（路風、2006）に応えた。第11次5カ年計画（2006～2010年）の草案では自主ブランドの乗用車の割合を60%に引き上げるという目標まで書かれたが、この計画は公布されなかった。

2004年自動車産業政策の効果



自主ブランドのシェアは2005年まで急上昇。その後停滞。2014年からはMPVとSUVを含んだシェアが発表されるようになった。

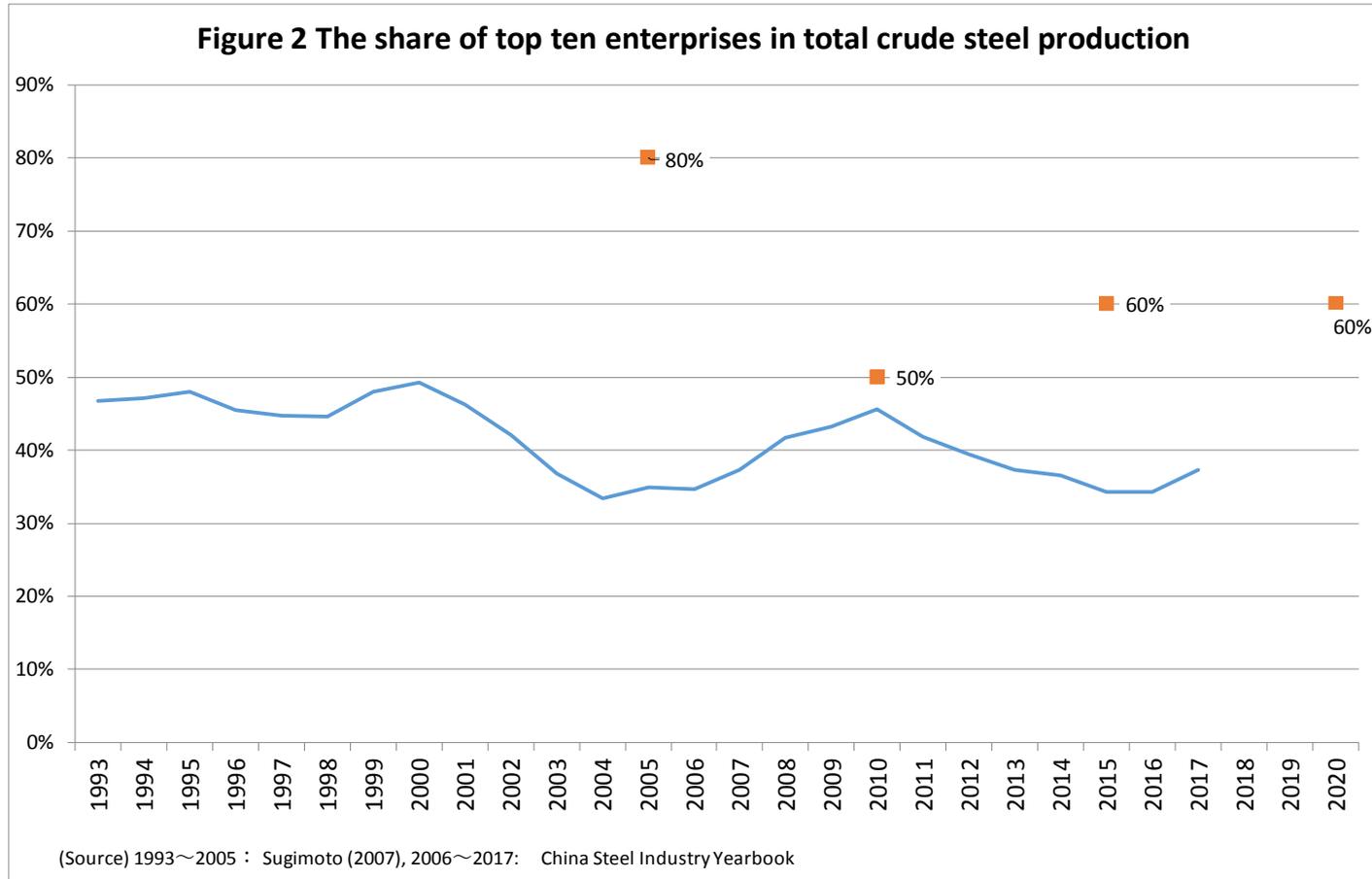
効果的だった非公表の産業政策

- 「移動通信産業の発展の加速に関する意見」
(通称5号文件 1999年)
- 携帯電話部品の輸入を制限。携帯電話生産のライセンス制
- 外資には製品の60%の輸出を求めている、と噂されていた。（実際にはそのようなことは書かれていなかったようだが。）
- 民族系ブランドの国内市場シェアは1998年の0%から2003年に55%へ。国内メーカーを育成したというより、デザインハウスなど国内のサプライチェーンを育てる結果となった。

風力発電設備

- 2000年の政令は、国産設備を使った風力発電所は利子補給を受けることができ、プロジェクトの認可、送配電網への接続で優遇されるとした。
- 2005年の政令では国産設備の比率が70%でないと建設許可が下りないと定められた。
- この国産化比率規制は実際には緩かったもので、風車などの部品を輸入して組み立てるだけでもOKだったが、それでも金風（Goldwind）など国内メーカーが育った。

4. 産業再編の政策



アメリカに「過剰生産」を責められる中国鉄鋼業であるが、産業政策で積極的な能力拡大を目指した政策は少ない。むしろ、毎回の政策で目標となったのが産業再編であり、C10（上位10社のシェア）の引き上げだった。4回の目標がいずれも未達。2005年の政策だけ目標に近づいた。なぜなら「集団発展計画」を認めたから。2016年～2017年の生産能力削減政策は効果的だった。

5. 「中国製造2025」

- 2015年に国務院が公布。
- 中国の製造業は「大きいが強くない」との現状認識
- 戦略目標
- 第1ステップ：2025年までに製造強国の仲間入りをする
- 第2ステップ：2035年までに世界の製造強国なかの中程度のレベルに到達する
- 第3ステップ：建国100周年の時点では製造大国の地位を固め、総合的实力では製造強国の前列に立つ
- つまり「キャッチアップの総仕上げ」が目標である。

数値目標

	2013	2015	2020	2025
製造業におけるR&D費／収入 (%)	0.88	0.95	1.26	1.68
製造業における収入1億円あたり特許件数	0.36	0.44	0.7	1.1
製造業品質競争力指数	83.1	83.5	84.5	85.5
付加価値率の上昇			2015年より2 ポイント増	2015年より4 ポイント増
労働生産性の上昇 (年平均増加率)			7.5前後	6.5前後
ブロードバンド普及率(%)	37	50	70	82
デジタル設計工具普及率(%)	52	58	72	84
重要工程NC化率 (%)	27	33	50	64
工業付加価値あたりエネルギー消費			2015年より 18%減少	2015年より 34%減少
工業付加価値あたりCO2排出			2015年より 22%減少	2015年より 40%減少
工業付加価値あたり水使用量			2015年より 23%減少	2015年より 41%減少
工業固体廃棄物総合利用率(%)	62	65	73	79

数値目標は先進国的なものもある。

重点産業（12次5カ年計画との比較）

戦略的新興産業(2011)

中国製造2025の重点領域(2015)

省エネ・環境保護

新世代情報技術

バイオ技術

精密・高性能機械

新材料

新エネルギー車

新エネルギー

新世代情報技術

バイオ医薬と高性能医療機器

高機能デジタル工作機械・ロボット

航空宇宙機器

海洋エンジニアリング機器・ハイテク船舶

先端鉄道設備

新材料

省エネ・新エネルギー車

電力設備

農業設備

中国製造2025のツリー構造： どんどん肥大化する産業政策

- 中国製造2025 (2015)
- 重点領域の技術ロードマップ (2015)
- 重点領域に関する11のアクションプラン：AI、ロボット、民用ドローン、造船、海洋エンジニアリング、自動車、新エネルギー自動車、農業機械、ハイエンド設備、
- 他の戦略的課題に関する7つのアクションプランやガイド

「技術ロードマップ」の特徴

- 「中国製造2025」のもと、2015年9月に「技術ロードマップ」が作成された。2018年1月には新版も。
- 中国工程院などの専門家の委員会が作成
- 10の重点産業のそれぞれについて、今後発展させるべき技術を細かく指定している。例えば、IC(集積回路)においては「16/14ナノメートルの製造技術で量産を行う」や「1コア/2コアサーバー、デスクトップPCのCPU」が攻略すべき技術・製品として挙げられている
- 国内生産のICが国内市場において2020年には49パーセント、2025年には75%を占めることが目標とされている。

10の重点産業すべてにわたり、総計42品目について2020年、25年の国産化率目標

表1 「中国製造2025重点領域技術ロードマップ」に示された国産化率目標（一部）

製品	主体	指標	2015年	2020年	2025年
IC(集積回路)	国内生産	生産額シェア	41%	49%	75%
移動端末のコアチップ	国産（台湾企業を含まない）	国内市場シェア		35%	40%
基礎ソフト（OS、データベースなど）	国産	国内市場シェア		50%	75%
工業用ロボット	自主ブランド	国内市場シェア		50%	70%
その重要部品	国産	国内市場シェア		50%	70%
幹線飛行機	？	国内市場シェア		5%	10%
軌道交通設備	国内メーカー？	海外業務比率		30%	40%
乗用車主要部品	国産	国内市場シェア		50%	60%
新エネルギー自動車	自主	国内市場シェア		70%	80%

（出所）国家製造強国建設戦略諮詢委員会「中国製造2025重点領域技術ロードマップ」2015年10月より筆者作成

「技術ロードマップ」では国産化志向、外資排除の姿勢が鮮明

- 例えば携帯電話（スマホ）に関しては、鴻海などが中国で大量に作っていることを意識して、国産化目標にはわざわざ「台湾企業を含まない」と書かれている。
- では小米など中国ブランドが鴻海に生産委託しているのは国産？非国産？
- ロボットでは安川電機などが現地生産しているが、「自主ブランド」のシェア向上が目標となっている。

政策手段、国内生産比率の引き上げ

- 中国製造2025は大企業グループの形成には言及せず、中小企業の役割を強調している。
- 政策的融資はIT、ハイエンド装備、新材料に重点的に投じる。
- 財政資金はスマート製造、4つの基礎（核心的な部品、先進的な基礎生産技術、重要な基礎材料、産業技術の基礎）、ハイエンド装備に重点的に投じる。PPP方式の利用
- 2020年までに核心的な部品と重要な基礎材料の40%は「自主保障」を実現し、2025年までには70%に。輸入代替工業化のハイテク版

具体的な政策

- 国家技術創新示範企業や企業技術中心を作る
- 定期的に重要な産業分野における「技術ロードマップ」を作る
- 国家の科学技術計画に基づき核心技術の開発を推進
- 情報技術、AI製造、新材料など共通性の高い技術の発展のため製造業創新センター（工業技術研究基地）を2020年までに15か所、2025年までに40か所前後作る

政府ガイダンス基金

- 地方政府などが設立。2018年末までに1636の基金が作られ、募集目標金額は9.93兆元（私募通のデータ）、実際に集まったのは4兆元ほど。
- 地方政府の国有資本投資運営公司などが運営。
- 投資対象がハイテク分野に限定されているわけではないが、中国製造2025のような産業政策が影響を与える。
- 国家IC産業投資基金は2014年に財政部(25.95%)、国開金融(23.07%)、中国煙草(14.42%)、北京亦庄国際(7.21%)、中国移动通信(7.21%)が出資して設立。70前後のプロジェクトに1387億元を投資。
- 政府が2割、民間から8割の資金を集めるファンドを目指すが、実際には民間から資金が集まらないともいわれる。国家IC基金も国有企業からの出資ばかりで民間からの出資がない。

6. 論点①検証されない産業政策

- 中国の産業政策に共通する特徴は、需要の存在は当然視されていて、もっぱら供給側の構造に対して政府が介入することで効率向上、国際競争力の引き上げ、民族的自尊心の満足を目指す点にある。
- 過度の介入が前提である需要の減退を招いたという1990年代の自動車産業政策の教訓はこれまでいかされておらず、中国政府は似たようなタイプの産業政策を作り続けている。
- 特に「中国製造2025」とそれに付随する大量の政策文書には各分野の科学技術者のキャッチアップ志向を寄せ集めた感がある。現業官庁（工業情報化部）が突っ走り、政府の利用可能な政策資源を考えていないのではないだろうか。

論点②アメリカが刺激するナシヨナリズム

- 2005年までは国産であれば外資でもよかったが、2006年以降は民族系企業を強調。
- 後者のような政策が必要な合理的理由が示されたことはなかったが、トランプ政権の中国企業締め出し政策のせいで、主要なインプットをアメリカや日本の企業に頼るリスクが意識され、民族系企業でサプライチェーンを固める政策が推進されるのは必至。

論点③ピントのずれた産業政策論争

- 2016年に共に北京大学教授の林毅夫と張維迎との間で産業政策の必要性に関する論争が勃発。林は動学的比較優位の形成のために産業政策が必要と主張。張は将来の予見は不可能だから産業政策を否定。
- しかし、中国の現実の産業政策（中国製造2025）は比較優位を否定している。全分野で国産化率を高めようというのだから国際分業を否定している。
- 例えばIC産業は中国が20年以上育成を続けたにも関わらずもっとも比較劣位にある産業であるが、いまだに国産化を放棄しないのは比較優位という発想がないことを示す。

結論

- 過去の産業政策の検証、中国製造2025がもたらしうる膨大な浪費（例えばIC産業の国産化による）など、産業政策の具体的な問題に対する中国国内の批判はあまりに弱い。
- 政治的多元主義がないため、産業政策の戦線縮小（市場経済化）を推進しうるのは指導者の意志しかない。
- それでも1990年代の産業政策に比べると、政策手段が関税や輸入制限、国有企業グループの形成、外資参入規制から、投資ファンド、技術センター、ビジョンによる誘導など間接的な手段に変化した。
- それは中国がWTOという規範のもとにあるから。
- トランプ政権の一方的措置は中国を規範から外れた報復や保護に迫りやる危険性が大きい。

結局、中国は市場経済（＝資本主義）に向かっているのだろうか？

- 本報告では取り上げなかったが、民間の自発的な市場行動が市場化を徐々に推し進めている。
- 他方で、産業政策の肥大化、膨大な数の国有企業とその独占的行動に対する反省・批判はきわめて弱い。
- 党・政府機構のなかから戦線縮小を目指す動きは乏しく、トップ指導者の意志や外圧（WTOなど）ぐらいしかない。
- アメリカの圧力を国内の改革につなげようという声は少数だが存在する。しかし、TPP11に中国を迎え入れる等、トップ指導者を前向きにするような働きかけの方が有効である。