

中国 WTO 加盟後の産業政策：アンチダンピング急増の背景

丸川知雄（東京大学社会科学研究所）

1. 1990年代における「産業政策」への期待と幻滅

・国家が産業発展を目的として市場の機能を促進したり、市場機構に介入することを産業政策と定義するならば、中国が1950年代以来実施してきた計画経済とそのもとの経済政策は究極の産業政策とも言える。

・1980年代以降も、平均50%を超える高関税、輸入制限、工業企業への様々な補助金ないし補助金的性格を持った融資、機械設備輸入を促進するための高為替レート政策や、輸出促進のための為替レート切り下げ、外資導入促進と外資に対する国産化率規制や国内販売規制など、80年代の経済政策体系はほとんどが自国の工業発展の加速を目指したものでいうことができ、「産業政策だらけ」だった。

・しかし、そうした政策体系の全体を中国政府が「産業政策」として意識することはなかった。むしろ80年代の中国では「産業政策」というのは、市場メカニズムと政府の介入とを組み合わせることによって産業発展を促進するものだとして理解された（陳小洪[2000]）。1980年代半ばから中国政府のなかで産業政策に関する研究が始まり、88年には国家計画委員会に産業政策司が設置された。

・産業政策司が最初に作成した政策が1989年に国務院から公布された「目下の産業政策の要点に関する決定」であった。政府介入色が強く、かつ産業構造のバランス回復という消極的な政策であった「決定」については政府内で1990年代に入って早くも見なおしの気運が高まった。

・1994年に「90年代国家産業政策綱要」が公布された。ここでは「機械・電子、石油化学、自動車製造、建築業の発展を加速し、国民経済の支柱産業とする」とされており、それまでの加工工業抑制方針とは一転した。ただ、農業、インフラ、基礎産業も引き続き重点分野として掲げており、バランス回復政策の側面も残している。

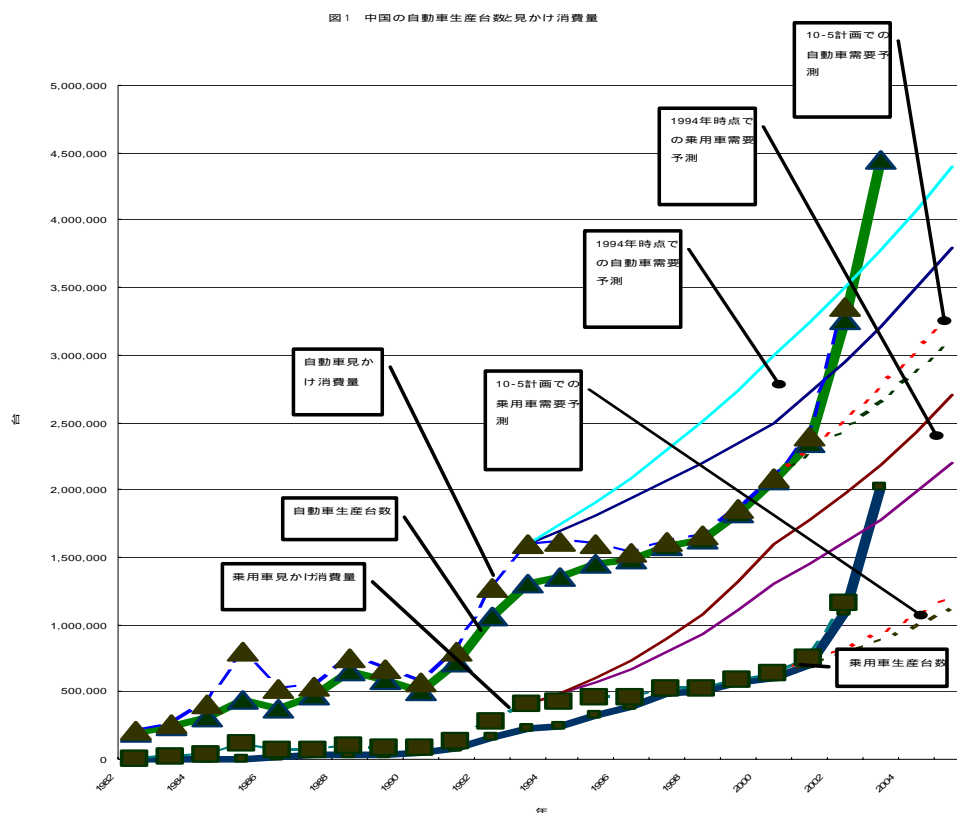
・支柱産業については、個別産業の産業政策を策定すると規定し、実際、1994年には個別

産業の産業政策の先陣を切って「自動車工業産業政策」が公布された。そこには大企業を中心として業界を集約していく方針や、有力企業の支援策、関税による保護、自動車消費の奨励策を通じた市場の拡大など、明確な支援と保護の方針が盛り込まれていた。

・続いて、機械産業、電子産業、建築業などの産業政策のドラフトが国家計画委員会産業政策司によって策定され、国務院からの公布を待つばかりの状況となった。だが、結局これらのドラフトはそのままお蔵入りし、代わりに当初は予定されていなかった「水利産業政策」が1997年に公布された。

・産業政策の公布に漕ぎつけた自動車産業といえども、政策の効果はかなり疑問である(丸川[2000b])。マイカー需要が政策の目標年である2000年までは予想していたほどには拡大せず、政策の大前提が崩れてしまった。

・1998年に中国政府の機構再編があり、それまで産業政策策定の任に当たってきた国家計画委員会産業政策司が廃止され、産業政策策定の仕事が国家経済貿易委員会に移った。各産業別の省庁(「部」)が国家経済貿易委員会の下の局に格下げとなった。GATT/WTO加盟交渉が本格化した。こうして個別産業の産業政策策定の動きはほぼ途絶えた。



2. 電子産業の産業政策 その成功と問題点

- ・電子産業についても「電子工業産業政策」が作られたが結局お蔵入りした。
- ・ところが別の形で電子産業は優遇策獲得に成功
- ・それは2000年に国務院が公布した「ソフトウェア産業とIC産業の発展を奨励するための若干の政策」(国発【2000】18号)
- ・この政策は「2010年までに中国のソフトウェア産業の研究開発と生産能力を国際的な先進レベルに到達ないし接近させ、IC産業を世界の主要な開発・生産基地の一つにすることを目的としたもの。
- ・国家財政予算からソフトウェア産業とIC産業のインフラや産業化プロジェクトに投資を行うことや国内のソフトウェア企業に17%の付加価値税のうち14%を、また国内のICメーカーには11%をそれぞれ還付する、といった優遇政策を含む。
- ・WTO加盟後もこれを継続したため、2004年3月にアメリカがWTO違反だとして提訴。

表1 ソフトウェア産業の成長				表2 中国のIC生産量・輸出入量			
(単位: 億元)				単位: 百万			
	ソフト製品 収入	コンピュー タサービス 収入	ソフト輸出 (億ドル)		生産量	輸出量	輸入量
1992	20	24		1990	108.4		
1993	40	19		1991	170.5		
1994	49	58		1992	160.9		
1995	68	77		1993	178.1		
1996	92	113		1994	245.5		
1997	112	148		1995	514.9		
1998	138	187		1996	709.0		
1999	182	239		1997	2110.0		
2000	340	220	4.6	1998	2710.0		
2001	516	235	7.5	1999	3041.0	4186	17296
2002	661	440	15	2000	5880.0	4041	20547
				2001	6360.0	3302	20056
				2002	9631.0	8060	34218
(出所)『電子情報産業年報2001』				(出所)生産量は苑志佳「半導体産業」(丸川知			
『中国電子情報産業年鑑2002』				『中国産業ハンドブック2003~2004年版』)			
				輸出入量は『電子情報産業年報2001』			
				『中国電子情報産業年鑑2002』			
				『中国電子工業年鑑』2001、2000年版			

- ・1999年に中国政府国務院弁公庁が公布した「移動通信産業の発展を促進することに関する意見」(業界では“5号文件”と呼び慣わされている)。いまでも機密。
- ・携帯電話機産業における外資系メーカーの管理強化と民族系メーカーのシェア拡大を企図したものであり、携帯電話生産のライセンス発行による参入規制、外資系メーカーに対しては60%の輸出義務、携帯端末や設備の輸入制限、60%以上の国内部品調達率、生産設

備の新規増設の制限が、また民族系メーカーに対しては政府からの補助金が与えられるという内容であるらしい(大木[2003])

- ・効果は大きかった。中国市場の拡大とほぼ平行して輸出が伸びている。
- ・民族系ブランドのシェアも 1999 年 0%、02 年 39.7%、03 年 54.7%と急増。
- ・もっとも民族系ブランドの過半は韓国、台湾、日本企業による OEM。
- ・この「意見」は 03 年末まで有効で、その後も続けられる。WTO 違反では？
- ・この政策のおかげで日本企業は全然シェアをとれなかった。

	携帯電話				
	ユーザー数(年末、万人)	年間ユーザー増加数(万人)	輸入台数(万台)	輸出台数(万台)	生産台数(万台)
1989	1.0				
1990	1.8	0.8			
1991	4.8	3.0			
1992	17.7	12.9	33.4	259.0	
1993	63.9	46.2	65.9	321.4	
1994	156.8	92.9	43.4	8.5	
1995	362.9	206.1	37.2	49.9	131.1
1996	685.3	322.4			204.4
1997	1323.3	638.0			892.6
1998	2386.3	1063.0	164.3	218.3	1178.8
1999	4329.6	1943.3	301.1	568.9	2020.6
2000	8453.3	4123.7	600.0	2275.0	5116.8
2001	14522.2	6068.9	750.4	3968.4	8339.0
2002	20600.5	6078.3	1719.7	6329.2	12000.1

(注) 輸入台数にはCKD部品を含む。
(出所) 『中国統計年鑑』『中国電子工業年鑑』

3. 第10次5カ年計画(2001～2005年)における産業政策

(1) 「第10次5カ年計画綱要」の産業政策

・国家経済貿易委員会産業政策司は「2000～2010年の産業政策」を制定する準備作業を進めていたが、結局これは公布されずに終わった。その代わりに2001年に国務院が公布した「国民経済と社会発展第10次5カ年計画(2001年～2005年)綱要」はこの時点での中国政府の産業政策を表現したもの。

・「第2篇 経済構造」のなかで工業全体が1つの章にまとめられ、情報産業、サービス業、インフラ建設などと同格の扱いで、工業中心だった従来の5カ年計画とは違っている。またその中身も政府の関与は最小限に留め、市場と企業に任せようという姿勢が顕著で、1990年代のような積極的育成策は見られない。むしろサービス産業、情報産業、農業、インフラ(エネルギー産業を含む)に対して積極的育成の姿勢が見られる。

(2) 工業部門別の「第10次5カ年計画」

・全国人民代表大会（国会）で採択された「第10次5カ年計画綱要」の他に、より非公式な政策文書として2001年に入ってから工業の各部門別に詳細な「5カ年計画」が公表された。国家経済貿易委員会(2001)によれば、工業部門別の5カ年計画が作成されたのは、機械工業、化学工業、製薬業、軽工業、建材工業、自動車工業、石油化学工業、石炭工業、石油工業、電力工業、繊維工業、鉄鋼業、非鉄金属工業、黄金工業、民用船舶工業の15業種である。さらに業種によってはより細分化された産業に関する5カ年計画も作成されており、機械工業の場合は、電器、石化一般機械、農業機械、建設機械、工作機械・工具、計器、機械基礎部品、自動車工業の場合には、大型・中型バス、専用自動車、オートバイ、自動車部品、繊維工業の場合には、綿紡織、化繊、染色、繊維機械、軽工業の場合には、製紙、製塩、製糖、洗剤、包装品の業種別5カ年計画が作成されている。

・「第10次5カ年計画綱要」における工業の軽い扱いとはうってかわって、5カ年計画は工業に関してやたらに詳細である一方、サービス産業に「5カ年計画」はない。

・「5カ年計画」は介入主義的で、国有企業中心主義的である。どの産業でも、産業組織の分散的構造、国際競争力のある企業の欠如、イノベーション能力の欠如や技術レベルの低さなどが問題とされ、

・グローバルな企業再編が始まり、国際競争力を持つには大規模であることが不可欠である一方、グローバル企業が中国市場への進出を虎視眈々と狙っていると指摘され、

・各産業別の発展目標が示されるが、産業全体の生産規模の目標や、技術進歩に依拠した成長方式への転換が課題として提示されるほか、産業の集中度の引き上げや国内企業の市場シェア拡大を目標とする産業もある。また、産業構造調整の課題として各産業ともほぼ例外なく有力企業を中心とする企業グループへの集約化や、非効率な小企業の閉鎖が挙げられている。

・鉄鋼業、自動車産業については個別企業名を挙げた集約化策が書かれている。

(3) 情報産業の第10次5カ年計画

・情報産業部は「情報産業第10次5カ年計画綱要」を策定

・情報産業は国民経済の「支柱産業」「先導産業」であり、「国家の経済的命脈と安全に関わる基礎的・戦略的産業」であり、「国家の情報化と経済成長方式の転換を促進する核心産業」である、と情報産業の重要性を訴える。企業の合併などの直接介入よりも政府規制の改革や制度の整備といった項目が多いことが目立つ。

4. 自動車産業の産業政策

1994年の「自動車工業産業政策」は内外の自動車メーカーの強い関心を呼んだが、その後自動車需要が期待したほど伸びなかったため、90年代末には失望感が広がった。

・2001年末のWTO加盟に際し、輸入枠の段階的撤廃、関税引き下げを約束。「自動車工業産業政策」は2000年を目標としていたので、これでほぼ失効し、政策の空白が生じる。

・国家経済貿易委員会のなかでは2001年頃から新「自動車工業産業政策」の制定準備が始まる。2003年に産業政策策定機能は国家発展改革委員会に移ったが、後者がこの準備を受け継ぎ、2003年6月頃「自動車産業発展政策」のドラフトを外国自動車メーカーの中国事務所などに送ってきた。その目標は：

・2010年までに中国を世界の自動車生産大国とする。国内生産で国内市場の大部分の需要を満たし、さらにまとまった量の輸出を行う。

・大型自動車企業集団の製品開発能力を向上させ、国内メーカーが自ら知的財産権を有する製品が国産自動車販売数量の50%以上になるようにする。

・驚くべきことに「国家は自動車産業政策と業界発展計画を通じて自動車産業の発展を指導する」「発展計画は大型自動車企業集団の発展計画を含む」「大型自動車企業集団が策定した計画は国家発展計画委員会による総合的調整のうえ、国务院の批准を得て実施する」といった計画経済に逆行しようとするかのような条項もある。

・しかし、ドラフトを政府がもんでいる間に状況が大きく変わった。(図1)

産業政策がないと自動車産業は大きく伸びる！

5. アンチダンピングとセーフガード：新たな産業政策の手段？

(1) 概要

・1997年12月に新聞用紙について、カナダ、アメリカ、韓国を対象にアンチダンピングの立件を行ったのを皮切りに、電磁鋼板、ポリエスチルフィルム、ステンレス冷延鋼板、アクリル酸エステル等、2003年末までに27品目について調査を開始。

・業種で言えば化学、石油化学が大半、他に鉄鋼業、製紙業などみな素材産業。

・これらはどういう産業か？

・いずれも工業全体のなかでは相対的に付加価値を増やしている成長分野であるが、雇用数が大幅に減っている

・このことが何を意味しているかと言えば、これらの産業は需要が高まっている一方で、供給側に構造的な問題があり、調整を余儀なくされているということである。例えば鉄鋼業の場合、中国の鋼材は形鋼、棒鋼、線材などの「長物」の生産は多い一方、鋼管、鋼板の生産が少ない構造となっており、後者は輸入に頼らざるを得ない。長物の材料となる質の低い鉄や鋼を作る鉄鋼メーカーが過剰にある一方、良質な鋼管、鋼板を作れるメーカーは少ない(杉本[2003])。

表4 工業内部での産業構造転換 (1999年)

	(%)	
	工業全体の付加価値に占める割合の増減	雇用者数の増減
電子・通信設備	22.23	16.8
輸送機械	19.29	-16.0
家具	16.18	-4.0
石油加工	11.07	-10.5
プラスチック製品	8.99	-12.3
鉄鋼	8.71	-22.0
石炭採掘	6.48	-12.4
医薬	5.97	-1.1
鉄鉱石採掘	5.70	1.9
皮革毛皮製品	5.69	0.5
木材加工	5.48	-26.6
食品製造	5.15	-16.7
製紙製品	4.93	-22.8
電気機械	3.25	-11.5
金属製品	1.70	-18.2
一般機械	1.21	-24.9
非鉄金属	1.16	-11.1
化学	0.13	-22.9
たばこ	-0.40	-19.3
専門設備	-0.90	-24.0
計器・文教事務機器	-3.21	-7.6
アパレル・繊維製品	-3.68	6.3
電力熱水	-4.34	0.4
食品加工	-4.61	-25.7
文教体育用品	-4.64	-1.0
ゴム製品	-5.27	-23.2
ガス	-5.83	-7.2
印刷業	-7.39	-25.0
繊維	-8.11	-20.7
非金属鉱物製品	-11.13	-21.4
石油天然ガス採掘	-12.00	-22.9
飲料製造	-20.85	-17.9
非鉄金属鉱	-21.30	-14.0
非金属鉱	-21.65	-29.3
水道	-23.36	5.4
化学繊維	-35.96	-23.3
木材伐採輸送	-44.87	-30.7
工業全体	-	-15.8

(出所) 『中国統計年鑑』2002、2003年版よ

(2) 鉄鋼業におけるアンチダンピングとセーフガード

・鉄鋼業でアンチダンピング課税が行われたのは、冷延珪素鋼(1999年3月調査開始、対象：ロシア)、ステンレス冷延薄板(1999年6月調査開始、対象：日本、韓国)、冷延鋼板(2002年3月調査開始、対象：韓国、ロシア、ウクライナ、カザフスタン、台湾)である。

・3品目は「鉄鋼業第10次5カ年計画」のなかで、「発展を加速させる鋼材品種」として5品目挙げられているなかに入っている。すなわち：

「発展を加速させる鋼材品種」

冷延薄板、亜鉛メッキ鋼板・メッキ被覆鋼板、ステンレス薄板、冷延珪素鋼、熱延薄板

「すでに生産能力は需要を満たせるが競争力を高める必要のある品種」

小型材と線材、シームレスパイプ、重軌条、厚中板、合金鋼長材

「生産能力が需要より大きく、発展を押しさえるべき品種」

大型中型形鋼、溶接鋼管、熱延帯鋼、ブリキ板

・申請したのは、武漢鋼鉄集団公司、太原鋼鉄集団有限公司、上海浦東集団有限公司、上海宝钢集団公司、鞍山鋼鉄集団公司など中国の鉄鋼業の屋台骨を支える大型国有企業。

・こうした大型国有企業が成長分野へ拡大していくうえで競争相手となりそうな近隣国企業をアンチダンピングで叩いているように見える。

2002 年 5 月の鉄鋼製品に関するセーフガード

5 月に暫定発動：厚中板、熱延鋼板、冷延鋼板、電磁鋼板、ステンレス鋼板、スラブ

11 月に正式発動：熱延鋼板、冷延鋼板、ステンレス冷延鋼板、無方向性電磁鋼板、カラー鋼板に絞る。「鉄鋼業第 10 次 5 力年規画」で成長分野に挙げられた製品にセーフガードの対象が集中。

・自動車用の亜鉛メッキ鋼板はセーフガードの対象にはならなかったが、新日鐵が上海宝山鋼鐵集団公司と合併で自動車用鋼板の生産を行うことに決めたのは、日本からの輸出で中国のユーザーに供給するのではいざセーフガード等が発動されたときに不安があるからだと言われている

・2003 年 11 月に解除

(3) 石油化学工業におけるアンチダンピング

・中国石油化学産業の特徴は、エチレン、プロピレンといった石油化学基礎原料のレベルではトルエンを例外とすればおおむね 90%以上の自給率であるのに対して、ポリエチレン、ポリプロピレン、塩化ビニル、ポリスチレン、ABS という汎用樹脂のレベルになると 50%以下程度の自給率しかなく、輸入に頼っていること（(財)海外投融資情報財団[2002]）。さらに合成ゴム、合繊原料、有機原料などの供給能力も不足。

・2001 年に国家経済貿易委員会が策定した「石油化学工業第 10 次 5 力年規画」は分野別課題を以下のように挙げている。

石油精製：企業の集中度と競争力を高める。

エチレン：生産能力を増やし、下流製品の市場シェアを高める。

合成樹脂：ポリエチレン、ポリプロピレン、塩化ビニル樹脂が今後の重点だが、特に塩化ビニル樹脂は生産量を増やさなくてはならない。ポリスチレンと ABS 樹脂はもっぱら輸入に依存しているが、多様な投資方式をとって、徐々に国産のポリスチレンと ABS 樹脂の合成樹脂全体に占める割合と市場シェアを高めていく。

合成ゴム：スチレン・ブタジエン・ゴム (SBR) 対 ブタジエン・ゴム (BR) の比率が 1.1 対 1 で低いので、これを 1.3~1.5 : 1 ぐらいにするために、SBR の生産能力を拡張する必要がある。

合繊原料と重合体：テレフタル酸 (PTA) とエチレングリコール (EG) の発展を加速する。

カプロラクタム (CPL) と アクリルニトリル (AN) の装置の改造を行うとともに新技術を持った外国企業の進出を奨励する。大型の ポリエステル メーカーが国産化技術を用いて拡張するのを奨励する。中型の ポリエステル メーカーは経済規模を実現する。

有機原料：大型石油化学プロジェクトと結合して有機原料の生産基地を作る。大規模でレベルの高い有機原料プロジェクトを建設する。例えば年産 15 万トンのフェノール/アセトン、年産 8 万トンのエピクロルヒドリン、年産 20～30 万トンの塩化ビニルモノマー、年産 10 万トンの酢酸ビニル、年産 6 万トンのビスフェノール、年産 6～8 万トンのアクリル酸エステル、年産 15 万トンのジフェニルメタンジイソシアネート(MDI)、年産 10 万トンのトルエンジイソシアネート(TDI)等。

上記のなかで下線を引いた品目について中国政府は 1999 年から 2002 年の間にアンチダンピング調査を開始し、1 品目を除いてすべてアンチダンピング課税を行っている。2002 年までに中国が石油化学の分野でアンチダンピングの立件を行った 14 品目のうち 11 品目は上記で重点分野に挙げられている。

・アンチダンピング提訴が盛んに行われている産業は成長分野ではあるが、同時に構造調整をも必要としており、政府のアンチダンピング課税はそうした構造調整を支援する意味合いをも持っている。実際、塩化ビニル樹脂、エタノール・アミン、TDI を生産する国内メーカーでは赤字が大幅に拡大しており、前 2 者においては就業者数も減少しているという。

(4) 工業部門別「第 10 次 5 カ年規画」におけるアンチダンピングの位置づけ

・工業部門別の第 10 次 5 カ年規画にその後アンチダンピング立件が行われる品目がそこに暗示されていた。

・鉄鋼業と石油化学工業の場合は、「アンチダンピングに力を入れ、アンチダンピングの立件、調査、証拠認定などの手続きを制度化、規範化する」

・化学工業の場合も「アンチダンピング条例の執行と監督に力を入れる」

・軽工業（製紙業を含む）では、「軽工業は労働集約的製品が多く、輸出量が多いため、外国でアンチダンピング調査と制裁にあいやすい。ゆえに WTO の関連協定や条項をよく研究し、特に貿易に関する技術的障壁、相殺関税、アンチダンピングに関する協定、セーフガードと紛争解決メカニズムをよく研究し、アンチダンピング・相殺関税、セーフガードに対応するシステムを整えて、企業と業界団体を中心にしてアンチダンピングへの応訴のメカニズムを作るべきである。WTO の関連規則を柔軟に活用して、アンチダンピング、相殺関税、セーフガードに力を入れ、科学的・合理的に軽工業の利益と経済の安全を守るべきである」

・化繊工業の場合は、「アンチダンピング、相殺関税に対する即時対応のメカニズムを作るべきである。国際貿易の慣例と WTO が認める合理的手段を用いて産業の利益を保護すべきである。我が国は最大の化繊輸入国であるため、多くの国と地域が中国市場を狙っており、不当な手段を用いるものもある。政府は産業安全の予防システムを作り、国内産業に対する適時の保障措置をとるべきである」

・自動車工業、非鉄金属工業、石油工業、医薬工業、石炭産業、建材工業、繊維工業（化学工業を除く）、民用船舶工業についてはアンチダンピング発動に関する記載はない。

（参考文献）

大木登志枝(2003)「飛躍的成長を続ける中国の携帯電話市場」『Japan Research Review』第13巻第6号。

川合弘造(2003)「途上国反ダンピング提訴の提起する問題 特に急増する中国の対日 AD 発動案件について」『ジュリスト』No.1254

(財)海外投融資情報財団(2002)『中国の産業力：注目9業種徹底検証』蒼蒼社。

塩地洋(2004)「マーケティングの現状と課題」(丸川知雄・高山勇一編『グローバル競争時代の中国自動車産業』蒼蒼社)

杉本孝(2003)「鉄鋼業」(丸川知雄編『中国産業ハンドブック 2003-2004年版』蒼蒼社)

高山勇一(2004)「自動車産業の産業政策」(丸川知雄・高山勇一編『グローバル競争時代の中国自動車産業』蒼蒼社)

田島俊雄(2002)「農用車市場の展開と北汽福田の M&A 戦略」(丸川知雄編『中国企業の所有と経営』日本貿易振興会アジア経済研究所)

陳小洪(2000)「産業政策の制度的側面」(丸川知雄編『移行期中国の産業政策』日本貿易振興会アジア経済研究所)

丸川知雄(2000a)「中国の産業政策 清朝末期から1990年代まで」同上書所収

丸川知雄(2000b)「自動車産業」同上書所収

丸川知雄(2002)「中国の産業政策と日本・韓国」(阿部一知・浦田秀次郎編『中国のWTO加盟と日中韓貿易の将来：3国シンクタンクの共同研究』日本経済評論社)

国家経済貿易委員会(2001)『“十五”工業規画与発展戦略』経済科学出版社

国家経済貿易委員会行業規画司(2001)『汽車工業“十五”規画研究資料匯編』