



中国の産業政策と米中対立

梶谷, 懐

(Citation)

国民経済雑誌, 225(3):53-68

(Issue Date)

2022-03-10

(Resource Type)

departmental bulletin paper

(Version)

Version of Record

(JaLCD0I)

<https://doi.org/10.24546/81013181>

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/81013181>



国民経済雑誌

中国の産業政策と米中対立

梶 谷 懐

国民経済雑誌 第225巻 第3号 抜刷

2022年3月

神戸大学経済経営学会

中国の産業政策と米中対立

梶 谷 懐^a

近年、中国の産業政策に対する関心が高まっている。その背景として、21世紀に入り、従来の「幼稚産業保護論」的な保護関税の特定の産業を保護・育成する政策にではなく、「知識のスピルオーバー」を前提とした、より競争・イノベーション促進的な産業政策が中国政府によって推進されるようになり、その成果について実証分析を通じた評価がなされるようになってきたことが挙げられる。一方で、中国のような権威主義的国家による産業政策の推進は、文化や価値観の差異といったより収斂が困難な問題を浮かび上がらせ、米国に代表される西側諸国との深刻な対立を生んでもいる。

キーワード 中国経済，産業政策，イノベーション，政府補助金，ベンチャーキャピタル

1 21世紀型の産業政策と中国

1.1 経済学における産業政策の再評価

岡崎哲二によれば、近年産業政策，すなわち産業に対するミクロ的な介入政策に対する関心が高まっている（岡崎，2020）。その例として岡崎は、欧州の学術誌 *Journal of Industry, Competition and Trade* において、これまでも産業政策の再評価を唱えてきたカール・アイギンガーとダニ・ロドリックという2名の研究者をゲストエディターとして産業政策に関する特集号を組んだことを挙げている。

同特集の中で、近年の産業政策に対する経済学者の関心が高まっている背景について、アイギンガーとロドリックは、発展途上国での産業構造変化の要請、先進国での長期的な労働市場悪化・金融危機、大きな技術変化があると指摘している（Aiginger and Rodrik, 2020）。注目すべき点は、彼らが、上記の論点すべてに関わる事情として中国の存在を挙げていることである。

そもそも、標準的な経済理論では、市場の失敗がなければ投資の決定は民間に任せる方が

a 神戸大学大学院経済学研究科，kajitani@econ.kobe-u.ac.jp

よいと考えられていた。しかし、21世紀に入ってからの技術進歩の停滞と研究開発費の伸び悩みによって、「知識のスピルオーバー」を根拠に多様な産業政策が実施され、効果が検討されるようになった。渡邊（2021）も指摘するように、「レフェリー役を務める政府が社会全体の利益を考慮する枠組みが確保されている限り、産業政策は有用という見方が強くなっている」のである。

表1 イノベーション促進政策のツールキット

	エビデンスの質	エビデンスによる結論性	ベネフィット	時間枠	不平等への影響
直接の研究開発補助	中	中	☆☆	中期	↑
研究開発の税額控除	高	高	☆☆☆	短期	↑
パテントボックス	中	中	負の効果	NA	↑
熟練労働者の移民	高	高	☆☆☆	短～中期	↓
大学：インセンティブ	中	低	☆	中期	↑

出所：Bloom=Reenen=Williams（2019）

「知識のスピルオーバー」を重視する産業政策の代表的なものが、イノベーション促進政策である。ブルーム＝リーネン＝ウィリアムズは、「イノベーション（技術革新）振興政策のためのツールセット」と題した論文の中で、関連する実証研究のサーベイに基づき、研究開発補助金、研究開発費に関する税額控除、パテントボックス（特許から生じる利益に関する優遇税制）など9つの政策手段について、その効果に関するエビデンス、政策の便益と費用の差を整理した（Bloom=Reenen=Williams, 2019）。その結果、エビデンスの質やエビデンスによる結論性およびベネフィットなどについて効果が高い政策ツールとして研究開発の税額控除や熟練労働者の移民及び貿易と競争などが挙げられることを示した。一方パテントボックスやミッション志向の政策についてはその効果ははっきりせず、むしろ負の効果が存在することを示している（表1）。

このような状況に合わせ、中国の産業政策についても、従来の「幼稚産業保護論」的な保護関税の特定の産業を保護・育成する政策ではなく、「知識のスピルオーバー」を前提とした、より競争・イノベーション促進な産業政策として理解する視点が必要となるだろう。

1.2 中国の産業政策の変遷

ここで改革開放以降の中国の産業政策について、その変遷を時系列的に概観しておこう。

中国が本格的な産業政策を表明した政策文書としては、1989年の「国務院の当面の産業政策の要点に関する決定」が挙げられる。この決定では過大な生産能力を抱える加工工業と、農業、エネルギー素材産業や交通運輸など、生産能力不足に悩む産業との不均衡が問題とされ、これを是正するため政府が発展を支援する分野と制限する分野を細かくリストアップし、これを基準に投資の認可や融資・税制上の優遇外貨の配分などを行っていくことが定められた。さらに国務院は、1994年に「90年代国家産業政策綱要」を発表し、機械電子、石油化学、自動車、建設業など「支柱産業」の発展を促進するための積極的な産業政策の採用に踏み切った。その後の1996年に策定された第9次5カ年計画の中にも、産業政策や支柱産業といった言葉への言及の頻度が多くなっている（丸川、2008）。

しかし、その後中国政府は、積極的な産業政策の実施を行わないようになる。丸川知雄によれば、その原因は三つある（丸川、2008）。第一に、中国のWTO加盟交渉が大詰めを迎えたことによって、例えば94年に発表された「自動車工業産業政策」のような高関税や輸入制限、あるいは国産化比率規制などで国内産業を育成しようとする政策が見直しを余儀なくされたこと。第二に、1998年に行われた政府機構の再編の影響により、機械工業部や中国紡織総会など産業別の官庁が全て廃止されて国家経済貿易委員会の下の局に格下げとなり、スタッフ数も大幅に削減されたこと。そして第三に、自動車工業、産業政策を始めとする1990年代の産業政策の効果があまり鮮明ではなかったこと、である。¹⁾

丸川は、21世紀になり中国、ベトナム、ロシアなどがWTOに加盟したことによって、関税や輸入制限によって幼稚産業を保護する、旧米型の産業政策が後退を余儀なくされたことを指摘している。それに代わって台頭してきたのが、産業共同推進する政策や産業集積の形成を促進する政策など、いわゆる「知識のスピルオーバー」を重視する産業政策である。冒頭で述べたイノベーション促進政策もここに含まれよう。バリー・ノートンは、先進国へのキャッチアップを目指していたそれまでの産業政策に対し、技術的に未成熟な新規産業に多額の資金を投じ、世界で主導権を握ることを目指すこれらの新しい産業政策を、「リープ・フロッグ(カエル跳び)型」と呼んでいる。ここでは、このような「知識や技術のスピルオーバーを重視し」、「既存の産業について先進国へのキャッチアップを目指すのではなく、新規産業でリープ・フロッグを目指す」新しい産業政策の総称として、丸川にならって「21世紀型の産業政策」を用いておきたい。

中国政府が「21世紀型の産業政策」に積極的な姿勢を見せるのは、2002年にスタートした胡錦涛政権になってからである。2003年に再度機構再編が行われ、国家発展改革委員会が産業政策策定の仕事を担うようになる。ここから中国の産業政策策定の活動が再び活発化し始める。

2006年に可決された第11次国家年計画では、自主イノベーション能力の向上ということが

「安定的な高成長の実現」「循環型・資源節約型の成長方式への転換」に続く3番目の目標として掲げられた。さらに、2004年の自動車産業発展政策を嚆矢として、鉄鋼業や石炭、アルミ産業などに関する構造調整を含む総合的産業政策からアニメ産業など新規産業の育成策まで、さまざまな産業政策が相次いで制定された。これらの胡錦涛政権下での産業政策は、イノベーションの促進産業集積や産業クラスターの形成、独自の技術標準の形成と海外への展開企業の海外投資促進など、知識や技術のスピルオーバーを前提とした「21世紀型の産業政策」の要素が含まれていた（丸川，2008）。

バリー・ノートンも、2005年に国務院が発表した「産業構造調整を促進するための暫行規定」に基づき、2006年に中長期の科学技術プログラムを発表したことが中国政府の産業政策実施に関する重要な分岐点になっていると述べている（Naughton, 2021）。より正確に言えば、中長期の科学技術プログラム自体は中国の科学技術全般の水準向上を目指したもので、特定産業を保護する産業政策には該当しない。しかしそこに含まれていた汎用マイクロチップなど中核となる電子産業、高度な製造業技術、次世代のブロードバンドやモバイル通信など、16のメガプロジェクトの推進は、「21世紀型の産業政策」との親和性をもつものであった。

2010年に国務院は「戦略的新興産業（SEI）の発展を加速するための決定」を発表する。これに基づき2013年には上記の16のメガプロジェクトを継承する形で、省エネ・環境保護、次世代情報技術、バイオ技術、精密・高性能製造設備、新素材、新エネルギー自動車、新エネルギーの七つの分野が戦略的産業として位置づけられた²⁾。ノートンによれば、これによって中国政府は、先進国へのキャッチアップを目指していたそれまでの産業政策から、新規産業での主導権を目指す「リープ・フロッグ型」の産業政策に大きく舵を切った。具体的には、金融機関による融資の実施、あるいは税の優遇規制の緩和などを通じて、こうしたまだ世界的に開発途上の技術・産業を育成する、という方向性が明確になったのである。

さらに、その後の習近平政権になって公表された2013年秋の「中国共産党中央委員会による改革の全面的進化に関する決議」では、国有資本と民間資本が株式を所有する混合所有制経済を積極的に発展させ、上述の七分野の戦略的産業を含む重点領域により多くの資本を投資し、公共サービスを提供し、発展させていくという方針が明確に述べられた（丸川，2021）。

さらにこういった21世紀型の産業政策が全面的に展開されたのが2015年である。2015年には、「中国製造2025」や、「インターネット+」「大衆創業、万衆創新」などの産業振興、イノベーション関連の政策が相次いで発表されたが、その背景になるのが2016年の中国共産党中央及び国務院が発表した「国家創新駆動発展戦略綱要」で示された、イノベーション促進型の産業政策の方針である（Naughton, 2021）。

以上みてきたような21世紀における中国の産業政策の主な実行手段としてはどのようなも

のがあるのか。江飛涛らの整理に従い、その主なものをあげておこう（江＝李，2021³⁾）。

まず、実行すべき政策のリストをあげて、それに基づいて指導を行い、その遵守を各企業などに求めていく、というものがあげられる。次に、淘汰の強制、すなわち生産能力が劣っていたりする企業を強制的に淘汰したり、あるいは生産能力を奪ってしまう、つまり強制的に倒産させてしまうというものがあがる。第3に、土地政策が挙げられる。政府は第1級の土地市場の供給を独占的に行うことができる。従って、その発展を促進したい産業に対して、優先的に生産のための土地を提供することを通じて優遇を行うことができる。

第4は財政補助金である。これは特定の産業をターゲットとするだけではなく、研究開発、技術改造などを行った企業に対して補助金をつけるものがこれに含まれる⁴⁾。資金面の援助については、このほか税制優遇⁵⁾、政策的貸し付け、政府が主体となって設立する政府引導基金による投資などがある。政府引導基金については、第3節で詳しく解説する。

江飛涛らはこのほか、政府による購入、人的資本の育成インフラ及び公共サービスに関するプラットフォームの建設などを21世紀における中国の産業政策の実行手段として挙げている。

ノートンによれば、これらの中でも特に大きな役割を果たしたのが、イノベーションを生み出す新興産業にいかにか資金を供給していくかに関する政策的な枠組みである。その中心的な役割を担ったのが政府引導基金であり、具体的な投資の対象となったのが、5G ネットワーク、データセンター、人工知能、IOT（物のインターネット）、電気自動車、都市間・都市内の交通システムなどの分野であった。

さらに、2025年までに世界の製造業国の仲間入りを目指す中国製造2025では、「戦略的新興産業」の範囲が広がり、医療機器、航空宇宙、ロボット、海洋構造物と船舶鉄道、電力設備、農業機械などが加わっている。「中国製造2025」の目標は、重点産業における革新的な部品および重要で基礎的な素材の自国での生産の割合を、2020年に40%、25年に70%に高めるといふ、21世紀型の「輸入代替工業化」を目指すものである⁶⁾。

最後に、これらの中国の産業政策の具体的な特徴を江飛涛らの議論に従ってまとめておこう（江＝李，2021）。まず、一連の産業政策は大型企業を保護し、その地位を保つために用いられたということがあげられる。これは、国際的な競争力を高めるといふ意味で大型の企業が優遇されるためである。

第二に、産業政策が中国において特徴的な行政独占、特に対象となる産業に対する介入、ならびに投資行動の認可などを通じて実施される傾向がある。第三の特徴は、投資に対する認可や、市場への介入、効率性の悪い企業の強制的な退出、などが有力な産業政策遂行の手段となってきた点である。例えば鉄鋼や石炭産業などで、これらの手段が用いられた⁷⁾。

最後に、これらの中国の産業政策は介入対象を政府が選択的に決定する傾向があり、公平

競争の基本原則に反する傾向がある。したがって、今後は競争の公平性をいかに保っていくのが課題となる。さらに、各レベルの地方政府が定める産業政策は、地元の企業を優遇するという政策を持っており、往々にして産業保護主義地方の保護主義を真似てしまうという問題点も指摘できよう。

2 中国の産業政策は効果的だったか：実証研究による検証

2.1 中国の産業政策の効果に関する実証研究

以下では、近年に発表された中国の産業政策の効果に関する主要な実証研究を概観しておきたい。まずベンチマーク的研究として挙げられるのが、アギオンらの研究である (Aghion, et al. 2015)。アギオンらは、1998年から2007年までの中国工業企業データを使用し、同時期に中国政府によって実施された産業政策を「競争力のあるセクターに補助金を配分する政策」、「セクター内での競争を促進させる政策」などに分類、それぞれが生産性に与える影響を検証した。具体的には、産業の競争度＝ラーナー指数を測定し、産業政策としては補助金、税制優遇、融資、関税の効果を総合的に分析した。

分析の結果、セクター内の企業に分散して補助金を与え、「セクター内の競争を促進させる政策」や、新しく生産性の高い企業を奨励する政策など、産業政策が企業間の競争を促進するようにデザインされている場合に、生産性引き上げ効果が大きいことを示した。アギオンらによるファクトファインディングは、客観的な基準なしに特定の企業を優遇する産業補助金を制裁の対象とする、WTOなどの国際機関の基準にも合致している (渡邊, 2021)。

中国の造船産業を対象としたバーウィックらの論文も特定産業を対象とした補助金の効率性に疑問を投げかけている (Barwick=Kalouptsi=Myrto=Zahur, 2019)。同産業は2000年初頭には世界シェア10%に満たない存在だったものが、第11・12次5ヶ年計画で生産・投資・参入に関する補助金の供与によって世界シェア40%にまで拡大した。しかし、この補助金は非効率な生産能力の拡大と過当競争を生じさせ、社会的には厚生損失をもたらした、と彼らは結論付けている。

前節で言及したブルームらの研究で、高いイノベーション促進効果を持つと評価された研究開発に対する優遇税制の効果についてはチェンら (Chen=Liu=Suárez Serrato=Xu, 2020) が分析を行っている。2008年まで、中国では売上高に対するR&D投資が5%以上の企業に法人税限界税率引き下げが行われていた。2008年に行われた税制改革では、企業規模別に3%、4%、6%の3つの閾値を設定、限界税率ではなく、平均税率の引き下げをおこなうという変更が行われた。

チェンらは、この税制改革が企業のイノベーションに与える影響について、中国企業の法人税申告書を対象とした国家税務総局のデータセットと中国工業企業データを組み合わせて

分析を行い、税制改革により、企業によって報告された R&D 費は閾値の周辺で有意な増加を示す現象（＝バンチング）が起きており、企業が経費を R&D として再ラベリングしている可能性を検証した。構造推定の結果、チェンらは再ラベリングにより水増しされた部分が政策により増加した R&D の 24.2% を占めていることを示した。また、政策シミュレーションの結果から、再ラベリングのコストが低い場合には、R&D 比の閾値に対応した補助金政策は R&D の税額控除よりも効果的であること、ただしその条件として R&D の波及効果が十分であることなどを指摘している。

2.2 国有セクターの優遇と反腐敗運動

政府による補助金が、特定産業だけでなく、国有セクターなど、特定の所有制を持つ企業を対象としている場合には、公正な競争を阻害する可能性はより高くなる。この点に関し、チェンらは、中国経営者雇用者調査のデータを用いて、イノベーションを促進する補助金の⁸⁾配分と影響を検証した（Cheng=Fan=Hoshi=Hu, 2019）。その結果、補助金は国有企業および政治資本のある企業に優先的に配分されていることが明らかになった。

彼らの分析によれば、補助金を受けている企業は、特許出願数や特許取得数が多く、新製品を導入する可能性が高いが、海外での特許出願数や特許取得数は必ずしも多くない。また、イノベーション補助金を受けている企業は、生産性が高く、利益が多く、市場シェアが高いわけでもない。このことは、補助金の配分の非効率性を示唆するものである。このような非効率な配分が行われるのは、国有セクターを対象とした補助金で促進されるのは増分的なイノベーションであり、抜本的なイノベーションを行うインセンティブは与えられないからだ、と著者らは指摘している。

ウェンとチャオは、第 1 節で取り上げた「中国製造 2025（CM2025）」が企業の研究開発投資に与える影響を 2012 年から 2018 年までの中国 A 株上場企業 1,440 社のパネルデータを用いた DID（Difference in Difference）および CEM（Coarsened Exact Matching）によって検証した（Wen=Zhao, 2020）。具体的には、CM2025 の対象産業を事業内容とする企業では、政策介入後に研究開発投資が大幅に増加していることが明らかになった。彼らによれば、CM2025 の対象となった企業では政府補助金や銀行融資が大幅に増加したものの、その効果は国有企業の方が大きく、また政策によるイノベーション促進、TFP 向上の効果は極めて小さいことも明らかになった。これは、CM2025 が、特定の産業を優遇しようとするものであり、競争中立の原則に反するという批判を裏付けるのものであるともいえよう。

また、中国では産業政策を含めた経済政策の実施全般が、政治的動向と不可分に結びついている。習近平政権下の 2013 年に実施された反腐敗キャンペーンと地方のイノベーションプログラムを担当する政府職員の交代という二つの外生的イベントが補助金の生産性向上に与

える効果を分析したのが、ファンらの研究（Fang=Lerner=Wu=Zhang, 2018）である。ファンらは上場企業を分析対象とし、「腐敗度」の指標として年次報告書に記載される「接待費・旅費」の額を用いて分析を行った。そして、研究開発補助金とイノベーションとの関連性は、従来弱いものだったが、反腐敗キャンペーン後には有意にプラスになることを示した。このことは、汚職防止のための努力や、企業と役人の結びつきを断ち切るようなメカニズムが、政府の研究開発補助金の配分効率を向上させたことを示唆するものである。すなわち、汚職と企業の革新的能力向上の両方が政府の研究開発補助金の配分に影響を与え、競争促進的に働いた可能性がある。

2.3 「制度」の導入を通じた産業政策

さて、以上みてきたように、現代の中国では特定の産業やセクターをターゲットにした補助金政策から、研究開発促進のための補助金や税額控除まで、様々な形態の産業政策が行われている。⁹⁾ さらに、中国経済を考える上で重要な政策として、競争促進的な「制度」の導入に関するものがあげられよう。

猪俣（2020）は、法制度と産業政策との関連性について興味深い指摘を行っている。すなわち、伝統的な国際貿易論では、モノやサービスの流れを決めるのは各国の比較優位であり、またその比較優位を決めるのは「労働、資本（人的資本を含む）、土地」といった生産要素の保有状況であるとされていた。猪俣によれば、第4次産業革命を背景に、この中から労働要素の重要性が大きく後退したという。そして、今後各国の比較優位を考えるうえで新たに注目されるのが「制度」という要素である。すなわち、法制度の整った国ほど複雑な取引関係を伴う製品の生産に比較優位があり、それらを輸出する傾向にある（Nunn, 2007, Nunn=Trefler, 2014）、というわけである。

そこで一つのカギとなるのが、リチャード・ボールドウィンが『世界経済 大いなる収斂：ITがもたらす新次元のグローバリゼーション』（ボールドウィン, 2018年）で唱えた、「アンバンドリング」という概念である。まず、20世紀になって生じたグローバル化によってモノと資本の移動が自由になり、生産と消費が切り離され、先進国の工場が途上国に移転するようになった。これが第一のアンバンドリングだ。第二に、情報通信技術の発展によって、生産プロセスの管理業務と生産業務、さらにはそれらの内部の「タスク」も事細かに国際分業することが可能になった。これが21世紀になって本格化しつつある第二のアンバンドリングである。

ブランコ・ミラノヴィッチによれば、第2のアンバンドリングは各国の「制度」の重要性を高める役割を果たした（ミラノヴィッチ, 2021）。生産業務を本来の場所から移転させるためには、受け入れ国の制度や政治の質が重要になるため、いかにそれを「中心」の制度に

組み込むかが重要になる。例えば、近年中国は知的財産権保護の制度や、破産制度など、西側先進国の制度をかなり巧みに中国的な文脈に合致させるように取り入れており、そのことが近年の活発なイノベーションの背景になっている。例えば英エコノミスト誌は、以前には珍しかった破産や特許訴訟が、習政権が発足した2012年以降5倍に増えていること、行政効率の改善により今は9日間で会社を設立できるようになっていること、国有企業は財務状況を改善して民間資本を集めなければならなくなっていること、などを挙げている（『シーノミクス』は封じられない（The Economist）」『日本経済新聞』2020年8月18日）。

さらにウォールストリート・ジャーナル紙の報道によると、中国は2014年以降、知的財産専門裁判所の制度を整えており、2019年にはIP訴訟が48万1000件を超え、前年から50%近く増えたという（「中国の国家資本主義、ハイテク制覇の野望と両立せず」『ウォールストリート・ジャーナル日本語版』2021年1月4日）。さらに、新たに導入された破産裁判所も、経営難企業の迅速な処理に役立っている。リーとポンティセリは、中国では破産裁判に要する期間が過去10年間の平均で約1.6年と、米国の破産裁判より60%長いものの、破産専門の裁判所が手掛ける事例は通常の民事裁判所よりも約35%速く処理される（Li=Ponticelli, 2020）。

では、地域ごとの比較優位と法制度は実際にはどうなっているのだろうか。ワンらは、中国の産業分類（CIC）2桁産業29業種77,000社を対象に、ヌン（Nunn, 2007）により提唱された契約集約度指標を用いて省ごとの比較優位を推計している（Wang=Wang=Li, 2014）。その結果ワンらは、世界銀行のレポート Doing Business in China による各省の投資環境の指標を用いて、より投資環境の整った地域に立地する企業は、契約集約型商品の生産に特化する傾向があることを見出した。¹⁰⁾

このようなアンバンドリングの進行に伴って、中国のような新興国による先進国の「制度」へのキャッチアップの重要性が増していることは、以下の二つのことを意味しよう。一つは、グローバル・バリューチェーンの一翼を担うような「制度」やインフラを整備しさえすれば、先進国がこれまで経験してきたステップを飛び越えて、リープ・フロッグ型の成長を遂げることが可能になっていることである。もう一つは、そのような「制度」は、実際にはプラットフォーム企業が提供するシステムやノウハウ、すなわち、「無形資産」に多くを依存するものになっている、という点である。

その一方で、現在のグローバルに統合された資本主義は、中国のような新興国にとって、先進国のスタンダードに容易には収斂しないいわば深層的な「制度」の存在もクローズアップしている。それが文化的な差異を背景に持つ慣習や制度の存在であり、その存在が中国の経済的な台頭に伴う米国に代表される西側諸国との対立の深刻さの背景となっている。この「制度」の二面性がもたらす対立の深刻さそのものが、リベラルな経済秩序にとっての「危

機」の源泉にもなっている、ということが言えるだろう。

3 「政府引導基金」を通じた産業政策と米中対立

3.1 「政府引導基金」について

本節では、中国の21世紀型の産業政策、特にリープ・フロッグ型の発展を推進する上で主要な役割を果たした「政府引導基金」についてとりあげ、それが近年の米中対立の原因となってきたことを概観する。「政府引導基金」とは政府機関、金融機関、企業、PE基金、公的年金などといった融資主体から資金を集め、政府プロジェクトへの出資や企業の資金調達、企業合併などの産業構造の最適化を支援するものである¹¹⁾。

2008年10月、国務院は《投資引導基金創立に関する規範および運用に関する指導意見》(国弁発〔2008〕116号)を発表し、財政部門並びに起業投資の発展に責任を負う関係部門に対し、政府引導基金に関する有効な業績評価制度を確立するよう通達した。これが、政府引導基金に関する行政制度の整備の始まりである(清科研究中心, 2020b)。

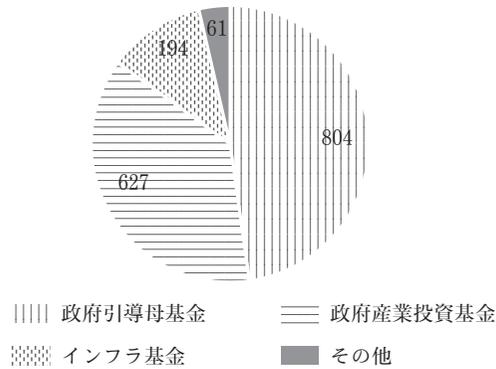
引導基金の市場は2014年に全面的な普及期に入り、特に「中国製造2025」「インターネット+」が提起された2015年には爆発的な増加を経験した。そして、2015年には「政府投資基金暫行管理弁法」が制定された。ここでは、基金の設立にあたっての募集設立、投資領域と地域、管理・退出、収益分配、業績評価、管理監督などが明確に定められた。さらに2016年12月には「政府出資産業投資基金管理暫行弁法」が定められ、基金の各産業への投資が地域の政策や産業政策並びにマクロ経済政策と統合的に実行され、政府資金が効率的に使用されるよう定められた。

清科研究中心による報告書によれば、2020末までには累計1,851の政府誘導基金が設立され、その目標金額の規模は11兆5300億元、すでに投資された金額の合計は5兆6500億元に達するという(清科研究中心, 2021)。政府引導基金は、出資形態、並びにその出資の対象によって3つのものに分類される(図1参照, 清科研究中心, 2020a)。まず、出資形態による分類の第一の類型が政府引導母基金であり、これは、政府引導基金が単独でその傘下に基金を設立するか、あるいは他の投資基金と共に基金に資本参加をし、最終的により多くの投資資金を集めることで企業への投資を促進しようとするものである。このモデルを採用しているのは主に国家級あるいは省級のファンドである¹²⁾。

第二の類型は、政府引導基金が各産業の企業に直接投資を行うケースである。このモデルは運用や、資金の管理が比較的簡単であるという特徴を持つ。また、これらの直接企業に投資する基金は、各級の政府が地元の企業のイノベーションを促進する目的で設立されたものも多い。これらは母基金に比べて、地区級・県級のより一段低いレベルに設立された引導基金が多い。

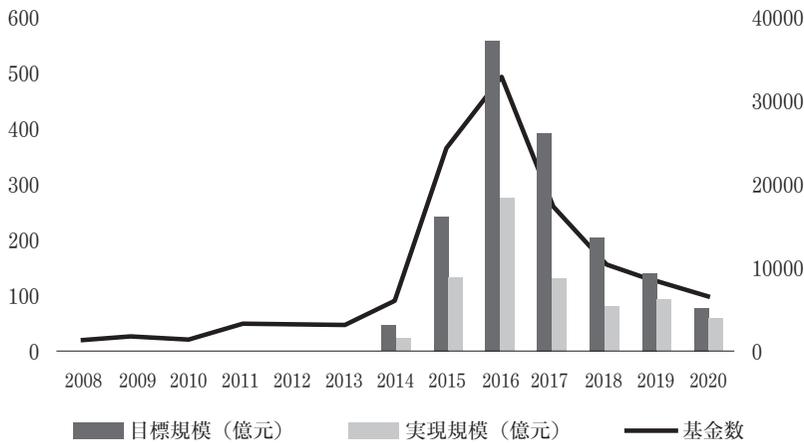
最後の類型が、インフラ基金であり、企業と行政との共同出資（PPP）方式を利用して国家あるいは地方レベルのインフラ建設プロジェクトに投資するケースである。これに関しても、引導基金が直接インフラ建設プロジェクトに投資するケースと、設立した子基金を通じて間接的に投資を行うケースとがある。¹³⁾

図1 政府引導基金の分類と構成



出所：『2019年中国政府引導基金发展研究报告（上篇）』清科研究中心

図2 政府引導基金新規設立状況の推移



出所：『2019年中国政府引導基金发展研究报告（上篇）』清科研究中心

2018年の産業政策関連の財政補助金の規模が約1600億元であることを考えれば、こういった政府引導基金による産業支援は規模としてもかなり大きなものだといえる。これらの基金のうち、目標額10億元以下の零細な規模の基金が全体の43.2%（728本）を占めている。また10～100億元の基金が36.8%（621本）である。政府引導基金の大半は、実はこのような中小の基金であり、100億元を超える基金は全体の13.8%だが、目標規模の総額では82%を占

めている。

3.2 米中貿易交渉と政府引導基金

ピーター・ナヴァロを中心とするホワイトハウス通商産業政策局が2018年6月にまとめた「中国の経済侵略がアメリカと世界のテクノロジーと知的財産をいかに脅かしているか」と題したレポート (*White House Office of Trade and Manufacturing Policy*) は、政府系ファンドの一つ「集積回路産業投資基金」を問題視し、注目を集めた。

同レポートによれば、2014年6月に中国の産業情報技術省 (MIIT) が、集積回路産業の発展と促進に関する国家ガイドラインを発表、集積回路部門を国内の産業と安全の要求を満たすために自給自足するための目標を詳述しているという。すなわち、中国政府が外国資産を取得するという目的で急速に展開したものだ、と結論付けているのだ。

中央政府と国家開発投資集团有限公司、そして八つの金融機関・地方政府系ファンド・国有企業の出資 (計200億元) により2016年に設立された先進製造産業投資基金のように、募集金額500億元を超える大型ファンドは、国策ファンドとしての性格を強く持つ。

中央政府はこの基金を中国製造2025の推進策の一つと位置付け、産業用ロボットや新エネルギー自動車関連など、中国製造2025の重点分野を主要な投資対象に指定している (佐野, 2020)。このほか、国家IC産業投資基金、国家新興産業ベンチャー投資基金など、産業政策の中心を担う基金も多数存在する。

ただし、このような投資ファンド、特に地方政府が設立したその存在が、米国の主張するように、政府介入によって市場をゆがめ、競争の公正さを損なう「悪しき産業政策」なのかどうかについては、判断が難しい問題を含んでいる。たとえば、丁可は、このような産業引導基金の投資先が必ずしも中国製造2025の重点領域にばかり集中しているわけではないこと、大多数の基金が出資先の投資実績や出資比率などに多くの条件を課すなど、経済合理性に見合った運営を行っていることなどの理由から、特定産業の育成を目指す産業政策とは性格が異なることを指摘している (丁, 2019)。

また、米中間で「政府による補助金」をめぐる衝突が生じるのはこれが初めてのことでない。国有商業銀行やその他国有企業も含め、補助金の交付主体としての国有企業が、政府又は「公的機関」に該当するかどうかについて、2008年に米国が国家の株式保有率が過半数であれば、公的機関に該当すると主張してWTOに提訴し、中国がこれについて争った事件 (WT/DS379) がある。

川島富士雄によれば、この件についてWTO上級委員会は単にその株式を過半数保有しているかどうかでなく、政府権限を与えられていて、これを行使しているかどうかを基準にすべきだと判断し、米国商務省が鉄鋼メーカー等その他の国有企業を公的機関と認定したのは

WTO 補助金協定違反であるとし、中国側の主張を認める決定を下している（川島，2011）。つまり、WTO 上級委員会は、ある企業の資本を政府系の機関が過半数所有しているだけではその企業に対する政府による意味のある支配の証拠になりえないし、それだけでは、政府機能を実行する権限を付与されている証拠になりえない、と判断したことになる。

このような WTO での過去の係争とその結果を踏まえれば、上記のような、国有企業系の産業投資ファンドによる出資が、米国の主張するような「政府補助金」にあたるとは一概に言えない面もある。恐らく、この点に関する認識のずれ違いが、産業政策をめぐる米中間の交渉が最終的な合意に至らなかった大きな要因であると思われる。

4 おわりに

中国の産業政策を評価するにあたってまず重要なのは、中国政府が進める産業政策は、必ずしも一部で喧伝されているように国家資本主義的な、市場をゆがめるものとは言い切れないという点である。むしろ、研究開発への補助金、研究開発費に関する税額控除、パテントボックス（特許から生じる利益に関する優遇税制）など、その多くは現在の経済学の潮流から見ても十分評価に耐えるものである。

中国の産業政策を考える上でのもう一つ注意しなければならないのは、それが資源の効率的な配分をもたらすという意味で、経済学的に評価されるものであったとしても、必ずしもリベラルな価値観に合致するものではない、という点である。例えば、中国のような、巨大な人口を抱える権威主義国家が、AIを用いた監視技術の開発を産官共同によって促進し、権威主義的な統治を強化していくことを、「競争をゆがめる」といった経済学のロジックだけで非難したり、発展に制限を加えたりすることは困難になっている。

その一方で、中国のような権威主義的国家による積極的な産業政策の推進は、文化や価値観の差異といったより収斂が困難な問題を浮かび上がらせ、中国の経済的な台頭に伴う米国に代表される西側諸国との深刻な対立を生んでもいる。そのことを踏まえたうえで、今後中国政府が産業政策の実施を通じて、「国家」と「市場」との新しい関係をどのように構築していくのか、その行方を注視する必要があるだろう。

注

- 1) バリー・ノートンは、政府が特定の産業に直接介入をして、産業の構造を変更することという産業政策に関する定義づけを行った上で、中国政府は21世紀になるまで産業政策と呼べるような政策を行っていなかったという見解を述べている（Naughton, 2021）。
- 2) 戦略的新興産業の認定業種は、数年に1度改定されている。2016年には、デジタルクリエイティブが認定業種に加わった。
- 3) このような産業政策は、実行する主体によって三つに分類される。一つ目は、国務院が主体に

- なっていく、中央レベルの比較的大規模な産業政策である。二つ目は、国務院の各部署が独自に行う産業政策である。三つ目は、地方政府及びその各部署が行う産業政策である（江＝李，2021）。
- 4) 佐野淳也によれば、このような産業補助金制度については、地方政府による給付が一般的ではあるものの、その主な財源は中央政府から受け取った資金である場合が少なくないという（佐野，2020）
 - 5) 例えば、中国の企業所得税の税率は25%であるのに対し、ハイテク企業には15%の軽減税率が適用されている。このほか、集積回路（IC）産業に限定した税の減免や、研究開発費を課税所得で控除する際の優遇措置なども実施されている（佐野，2020）。
 - 6) さらに中国製造2025では、イノベーション促進や人工知能の応用といった政策課題ごとに、七つの戦略産業ごとに11の計画重点産業の製品ごとの国産化率を定めた「重点領域技術ロードマップ」が作成された。重点領域技術ロードマップでは、例えば集積回路について国内市場に占める国産品の割合を2020年に49%、30年に75%に高めるとされた（丸川，2021）。
 - 7) 例えば、鉄鋼・石炭産業の過剰設備削減支援策として、中国政府は「工業企業結構調整専項奨補資金」という補助金制度を2016年に導入し、2020年末まで実施する予定であるという（佐野，2020）
 - 8) 分析のベースになった調査は、CEESが2015、16年に広東省・湖北省で実施したものである。2016年には1,122社、9,103人の従業員を対象に調査が行われたという。
 - 9) このほか、中国は2011年より、高度人材呼び戻し計画、いわゆる「青年千人計画」を進めている。これは海外経験を持つ40歳以下の優秀な研究者を中国に招致し、中国での研究活動をリードしてもらうことを意図したものである（木村＝阪，2014）。海外からの人的資本の流入を促進するという意味で、経済学的な意味でのイノベーション促進のための政策手段の一つに含まれると考える。
 - 10) 中国のI-O表を用いて通常貿易と加工貿易を分類したフィーンストラらも、やはり契約制度が整った地方ほど加工貿易に特化する傾向があることを示している（Feenstra＝Hong＝Ma＝Spencer，2013）。
 - 11) 政府引導基金を通じた産業政策の実施方法とその効果については、佐野（2020）が詳しく解説している。
 - 12) このような母基金が出資するのは、多くの場合それ自体企業に直接出資を行うような基金だが、中には二級母基金、すなわち小ファンドがさらに別の基金に出資を行うケースも存在する。ただし、その数は多くはないという（清科研究中心，2020a）。
 - 13) 投資対象による分類では、起業家のスタートアップをさせるために資金を提供する「創業引導基金」、地域の特定の産業を支援するための「産業投資基金」、さらに財政部門が金融機関などと協力しつつ主にインフラ建設への投資を行う「PPP引導基金」の3つに分類される。この中で、2020年の段階で最も多いのが産業引導基金で、1,851の政府誘導基金のうち1134（61.3%）を占める（清科研究中心2021，18頁）。

参 考 文 献

- Aghion, Philippe, Cai, Jing, Dewatripont, Mathias, Du, Luosha, Harrison, Ann, and Patrick Legros (2015), "Industrial Policy and Competition," *American Economic Journal*, Vol. 7, No. 4, pp. 1-32

- Aiginger, Karl and Dani Rodrik (2020), "Rebirth of Industrial Policy and an Agenda for the Twenty-First Century," *Journal of Industry, Competition and Trade*, Vol. 20, pp. 189-207.
- Barwick, Panle Jia, Kaloup tsidi, Myr to and Nahim Bin Zahur (2019), "China's Industrial Policy: an Empirical Evaluation," *NBER Working Paper*, 26075.
- Bloom, Nicholas, Reenen, John Van, and Heidi Williams (2019), "A Toolkit of Policies to Promote Innovation," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 33, No. 3, pp. 163-184.
- Chen, Zhao, Liu, Zhikuo, Suárez Serrato, J. Carlos, and Daniel Y. Xu (2020), "Notching R&D Investment with Corporate Income Tax Cuts in China," *NBER Working Paper*, 24749.
- Cheng, Hong, Fan, Hanbing, Hoshi, Takeo and Dezhuang Hu (2019) "Do Innovation Subsidies Make Chinese Firms More Innovative? Evidence from the China Employer Employee Survey," *NBER Working Paper*, 25432.
- Fang, Lily, Lerner, Josh, Wu, Chaopeng and Qi Zhang (2018), "Corruption, Government Subsidies, and Innovation: Evidence from China," *NBER Working Paper*, 25098.
- Feenstra, Robert C., Hong, Chang, Ma, Hong and Barbara J. Spencer. (2013) "Contractual Versus Non-Contractual Trade: The Role of Institutions in China," *Journal of Economic Behavior & Organization*, Vol. 94, pp. 281-294.
- Li, Bo and Jacopo Ponticelli (2020), "Going Bankrupt in China," *NBER Working Paper*, Vol. 27501
- Naughton, Barry (2021), *The Rise of China's Industrial Policy 1978 to 2020*, Union de Universidades de America Latina y El Caribe.
- Nunn, Nathan (2007), "Relationship-specificity, incomplete contracts, and the pattern of trade," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 122, No. 2, pp. 569-600.
- Nunn, Nathan and Daniel Trefler (2014), "Domestic Institutions as a Source of Comparative Advantage," Chapter Chapter 5 in *Handbook of International Economics*, Vol. 4, pp. 263-315.
- Wang, Yonglin, Wang, Yanling and Kunwang Li (2014), "Judicial Quality, Contract Intensity and Firm Exports: Evidence from China," *China Economic Review*, Vol. 31, pp. 32-42.
- Wen, Huwei and Zhao Zhao (2020), "How does China's industrial policy affect firms' R&D investment? Evidence from 'China Manufacturing 2025'," *Applied Economics*, Vol. 48, pp. 1-14.
- 投中研究院 (2019) 「2019年政府引導基金專題研究報告」『投中網』
(<https://www.chinaventure.com.cn/report/1005-20191021-1573.html> 「2022年2月21日アクセス」)。
- 江飛濤=李曉萍 (2021) 「中国産業政策体系的構成、特征与挑戰」(江飛濤他『理解中国産業政策』中信出版集團)
- 清科研究中心 (2020a) 『2019年中国政府引导基金发展研究报告 (上, 下)』清科研究中心
- 清科研究中心 (2020b) 『2020年中国政府引导基金績效評估研究报告』清科研究中心
- 清科研究中心 (2021) 『2020年引导金设立放缓, 有基金一年投出十几支子基金』清科研究中心
- 猪俣哲史 (2020) 「国際貿易体制の行方 (中) 制度の似た国同士で分業へ」『日本経済新聞』7月14日
- 岡崎哲二 (2020) 「21世紀の産業政策 (中) 枠組み設計 競争促進重視を」『日本経済新聞』2020年5月29日
- 梶谷懐 (2020) 「米中通商交渉とその課題—『デカップリング』は現実的か」(川島真・森聡編『UP

- plus アフターコロナ時代の米中関係と世界秩序』東京大学出版会)
- 川島富士雄 (2011) 「中国による補助金供与の特徴と実務的課題—米中間紛争を素材に—」『RIETI Discussion Paper Series』11-J-067.
- 木村良=阪彩香 (2014) 「青年千人計画に見る中国若手研究者の国際流動状況」『科学技術動向』第147号
- 佐野淳也 (2020) 「中国の産業支援策の実態—ハイテク振興重視で世界一の強国を追求—」『JRI レビュー』Vol. 3, No. 75.
- 丁可 (2019) 「ベンチャーキャピタル：中国の事例」(木村公一朗編『東アジアのイノベーション』作品社)
- ボールドウィン, リチャード (2018) 『世界経済 大いなる収斂：IT がもたらす新次元のグローバルリゼーション』日本経済新聞出版
- ミラノヴィッチ, ブランコ (2021) 『資本主義だけ残った』, 西川美樹訳, みすず書房
- 丸川知雄 (2008) 「21世紀型の産業政策—中国の事例を中心に—」(武田泰裕・丸川知雄・巖善平編『現代アジア研究 3：政策』慶應義塾出版会)
- 丸川知雄 (2021) 『現代中国経済 (新版)』有斐閣アルマ
- 渡邊真理子 (2021) 「補助金, 中立性・競争確保カギ」『日本経済新聞』2021年2月17日