

# 中国経済における市場歪曲の実態と分析 欧州委員会スタッフ作業文書の要約

「欧州における中国の『一帯一路』構想と  
同国の投資・プロジェクトの実像」の参考資料

2018年3月

日本貿易振興機構（ジェトロ）

ブリュッセル事務所

海外調査部 欧州ロシア CIS 課

同報告書は、欧州委員会が EU 規則 2016/1036（EU 域外国からのダンピング輸入に対する保護に関する規則）および同規則の改定規則 2017/2321 の規定に基づいて発表した、「中国による市場歪曲の実態を調査・分析した作業報告書（SWD(2017)483 final/2）」<sup>1</sup>（所謂「カントリー・レポート」）の要約（抜粋）である。

中国の産業構造、政府と国有企業の関係の特殊性、そこに潜む政府の産業・企業への介入の実態についての EU としての分析がまとめられている。また、同報告書・後半部では、EU が問題視している中国の「鉄鋼」「アルミニウム」「化学」「セラミック」の各産業部門での政府介入の実態を明らかにしている。「化学」部門の項では、「中国企業は『一帯一路』構想を活用して生産過剰に陥った化学品の輸出拡大を狙っている」などの記述もあり、EU として、踏み込んだ情勢分析を行っている。

**【免責条項】**

本レポートで提供している情報は、ご利用される方のご判断・責任においてご使用ください。

ジェトロでは、できるだけ正確な情報の提供を心掛けておりますが、本レポートで提供した内容に関連して、ご利用される方が不利益等を被る事態が生じたとしても、ジェトロおよび執筆者は一切の責任を負いかねますので、ご了承ください。

**禁無断転載**

---

<sup>1</sup> [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/december/tradoc\\_156474.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/december/tradoc_156474.pdf)

「COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT ON SIGNIFICANT DISTORTIONS IN THE ECONOMY OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA FOR THE PURPOSES OF TRADE DEFENCE INVESTIGATIONS」

---

## 目次

1. 序文.....	1
第1部 分野横断的な歪曲.....	2
2. 社会主義市場経済.....	2
3. 中国共産党.....	2
4. 経済計画.....	3
5. 国有企業.....	4
6. 金融システム.....	5
7. 中国の公共調達市場.....	8
8. 中国企業と外国企業の投資制限.....	10
第2部 生産要素の歪曲.....	11
9. 土地.....	11
10. エネルギー.....	12
11. 資本.....	14
12. 原材料・その他材料の投入.....	16
13. 労働.....	18
第3部 特定産業部門の歪曲.....	21
14. 鉄鋼部門.....	21
15. アルミニウム部門.....	23
16. 化学部門.....	25
17. セラミック部門.....	27

## 図表目次

表1： 中国の銀行の総資産に占める各種銀行の割合.....	6
表2： 大手商業銀行5行の政府出資比率.....	6
表3： 中国の公共調達市場の規模.....	8
表4： 総融資残高に占める企業形態別の融資残高の割合.....	14
表5： 中国銀行業監督管理委員会（CBRC）による不良債権の推定額.....	15

## 1. 序文

- この報告書は、EU 規則 2016/1036（EU 加盟国以外の諸国からのダンピング輸入に対する保護に関する規則）および同規則の改定規則 2017/2321 の規定に基づいて、まとめられた。この規定により、国または産業部門に著しい歪曲が存在する可能性があれば、欧州委員会は報告書を作成し定期的に更新する必要がある。
- 同規則の第 2 条では「著しい歪曲」を、原材料とエネルギーのコストを含めた価格やコストが、政府の介入による影響を受ける結果、自由な市場の力では決まらない歪曲と定義している。著しい歪曲の評価では、以下の要素の 1 つ以上の影響の可能性を考慮する必要があることが定められている。
  - 国家による所有、支配、監督、指示を受ける企業が市場を大きく支配している。
  - 企業に対する国の影響力により、価格やコストに関して国の介入を許している。
  - 公的な政策や措置が国内企業を優先する差別を行う、もしくは自由市場に影響を与えている。
  - 破産法や会社法、不動産法の執行が欠如しているか差別的、あるいは不十分である。
  - 労働コストに歪曲がある。
  - 公的な政策目的を遂行する機関または国家から独立していない機関が提供する資金を得られる。
- 本報告書は、中国における著しい歪曲の状況についての調査に基づいている。これについて、以下の 3 つの角度から分析している。
  - (1) 中国経済を現在の構造にしている中心的な特徴の分析（第 1 部・第 2 章～第 8 章）  
社会主義市場経済の考え方、経済に対する中国共産党の役割、政府の様々なレベルが出す広範な計画のシステム、数多くの国有企業による広範な国有部門、金融市場、調達市場、投資の承認。これらは全て密接に関わりあっている。
  - (2) 様々な生産要素の分析（第 2 部・第 9 章～第 13 章）  
土地、エネルギー、資本、原材料、労働という生産要素の分析により、これらの分配と価格設定が国家の影響を受けていることを示す。
  - (3) 4 つの産業部門についての分析（第 3 部・第 14 章～第 17 章）  
ウルグアイラウンドの結果以降に EU の反ダンピング調査において最も多く対象となった産業部門（鉄鋼、アルミニウム、化学、セラミック）に関して、著しい歪曲を詳細に調べた。

## 第 1 部 分野横断的な歪曲

### 2. 社会主義市場経済

- 社会主義市場経済が中国経済の原則となっている。これは 1993 年に、それまでの計画経済に取って変わったもので、中華人民共和国憲法の前文および条文、中国共産党規約、その他の法規や文書でも社会主義経済に言及している。単に市場経済ではなく社会主義市場経済であることが法的にも実際の影響でも重要となる。
- 憲法では国家以外の経済主体を認め、現在の中国経済ではこうした経済主体が大多数を占めている。しかし、社会主義市場経済の中では、中国共産党および国家が中国の経済統治で主導的な役割を持っている。すなわち社会主義市場経済では、市場の力をある程度は活用しながらも、国家の重要な役割はそのままであり、国有企業だけでなく民間企業でも政府との間で密接な相互関係を持っている。
- 国家と中国共産党の経済への関与は、以下のようにマクロ経済政策の管理をはるかに超えるもので、これらが憲法や法規、公式文書にも明示されている。
  - 国は、経済主体の事業展開に対して奨励や支援だけでなく指針を与える。これは憲法の第 11 条に明記。
  - 国有企業に関する法規では、「国有部門の統合と拡大」および「国民経済における国有部門の主導的な役割を大いに活用する」ことを明示。
  - 国家は民間経済に対しても計画を示す。中国共産党第 19 回全国代表大会（2017 年 10 月）では、共産党が国内のあらゆる分野のあらゆる取り組みに全体的な指導を行うとして、党の指導権を強化することを決めた。
- 国家と共産党は共に中国経済に対する支配を強化・拡大するために、「ナショナル・チャンピオン（秀でた国内企業）」の創設、現代的な経営理論・技術の採用、最新の金融ツールの利用、広範にわたる高度な経済計画や経済への政府介入、などの政策を取っている。
- 社会主義市場経済による政策は、非市場ベースの資源配分や、多くの産業部門において生産能力の過剰をもたらしている。中央政府は過剰供給力の削減を重視しても、地方政府が能力を維持する、若しくは発展させることを目指すことも多い。

### 3. 中国共産党

中国人共和国憲法および中国の法規では、中国共産党（CCP）が「中国で唯一の統治政党」であり人民を指導する。党員の数は 2016 年末時点で 8,900 万人を超える。党の主導的役割は、

政府や軍隊、経済、司法制度、メディアのような、あらゆる面を対象とし、数々の法規や公的文書がこれを明示している。こうした主導権を行使するために、中国共産党は以下のような手段を講じている。

- 政府の幹部ポストと中国共産党の党員はほぼ重複する。
- 政府高官、裁判官、国有企業の幹部（場合によっては政府の大臣クラスでもある）などの重要ポストの任命に対する厳格な管理を行う。
- 民間企業の内部に中国共産党の関連組織が幅広く存在する。最近になって中国共産党は経済事業者に対する管理を強化し、事業者の意思決定プロセスの中で党の組織が極めて重要な役割を果たすと主張している。これは一般の法規や企業に対する規制でも規定されている。一部企業については、中国共産党の役割が会社定款の中で正式に定められているとされる。
- 経済と産業の計画策定から計画の実施まで、様々な段階で中国共産党が深く関与する。

経済のあらゆる面で中国共産党の支配を受けており、これはマクロ経済の管理をはるかに超えて、国有企業だけでなく時には民間企業も含めた各企業の事業上の意思決定にも及んでいる。このため企業の意思決定は、国家と中国共産党が目指す様々な政策目的の影響を大きく受けることになる。

#### 4. 経済計画

- 経済計画は、中国当局が中国の経済・社会を形作る上で重要な役割を果たしている。その構造は複雑なため解釈には一定の余地が残るものの、高度で系統的な性質から政府と中国共産党は公的企業と民間企業を効率的に管理できる。
- 経済計画は政府の単なる経済介入というよりも系統的なもので、高いレベルにおける幅広い政策の方向性が、政府の支援を受ける各プロジェクトにいたるまで段階的に具体化される。計画の中で示されている政府機関が採用する介入手段には、「定量的・定性的な開発目標」「生産目標」「能力管理」「資金支援」「供給の安定確保」「企業の事業への介入」「計画で優先であると指定した部門・分野・企業への支援」などがある。
- 拘束力のない戦略的展望とは異なり、法規や計画の数々の規定には拘束力があり、中国の当局者が決定した中国経済の方向性を説明している。また、この計画は、政府が支配する機関や政府が有する機関のあらゆるレベルに、達成すべき優先事項や目標を明示している。これらは、拘束力があり、目標の実現と進捗状況を当局が監視している。
- 現行の経済計画の構造および現在の第13次5カ年計画（2016～2020年）の内容は、資源配分において市場に決定的な役割を与えることを目指している。こうした経済計画を通じて、国家の経済に対する支配が明瞭に示されている。

- 戦略的な産業部門や新興産業部門は、この計画のメカニズムを通して当局が判断する資源配分の恩恵を受けている。こうした資源配分に対する国家の介入の結果、生産能力の過剰や「ゾンビ企業」の出現を促す可能性があるが、戦略的と見なされる産業分野では急成長をもたらす。
- 経済計画は経済に決定的な影響を与え、国家が政策目的に基づいた競争状況を定めることになる。

## 5. 国有企業

### (1) 国有企業の状況

- 国有企業（SOE）は中国経済で重要な部分を成している。中国の関連法規や政策文書では、SOE は社会主義市場経済の中で重要な柱とされている。SOE の規模に関する推計やデータには以下のようなものがある。
  - 中央政府が支配する SOE の資産は、工業・非工業を合わせて国内で 5 兆 6,000 億ドル、国外で 6,900 億ドルと推定される。
  - 国際通貨基金（IMF）の推定では、SOE が経済に占める割合は中国の工業資産の 40%、銀行の信用供与の約 50% である。生産高に占める SOE の割合は各種推計データにより異なるが、最大で 30% とされる。ただし、これには SOE と民間企業の合弁事業は含まれないため、実際にはこれよりも多い可能性がある。
  - 2013 年の中国大手 500 社の売上高 9 兆 2,000 億ドルに占める SOE の割合は 86%。
  - 世界的な巨大企業の SOE には、国家电网（SGCC）、中国石油化工集団（Sinopec）、中国石油天然気集団（CNPC）などがある。
- SOE は鉄鋼や化学を含めた幅広い製造業のほか、サービス産業での存在感も高まっており、強力な SEO が公益事業、金融、通信、運輸にも存在する。こうした産業はいずれも近年、極めて大きく成長している分野である。

### (2) 法的・制度的な枠組み

SOE の法的枠組みは、社会主義市場経済の原則に基づいている。憲法では SOE の役割を「国民経済におけるけん引役」と明示し、会社法や企業国有資産法などでも中国経済における SOE の主導的役割としている。このため SOE を強化にし、その成長を促進させることが国家の責務となる。政府は以下を通じて SOE を法的に管理する大きな権限を持つ。

- 監督機関：中国国務院・国有資産監督管理委員会（SASAC）および地方の各 SASAC。
- SOE の経営上の意思決定への直接的な参画。
- 関連する法的枠組みで定められた中国共産党の SOE に対する重要な役割。

### (3) 市場主導型経済に沿った改革の欠如と SOE の構造に対する政府の関与

2013 年 11 月に開かれた中国共産党第 18 期中央委員会第 3 回全体会議（第 18 期 3 中全会）では、国有経済の支配的役割を発展させることが打ち出された。中でも巨大な SOE を選択的に創設して国内の競争から保護し国際的に拡張する政策がある。これは経済的業績を重視するのではなく、政府の戦略的な産業政策に役立てることを目的としている。政府や中国共産党は、以下のような行動により、国有部門の構造の形成に関与している。

- ・ 合併による SOE の強化策。経営難にある企業を強力な企業の傘下とすることで過剰供給力をもたらす施設の閉鎖を回避すること、国内および国際的に巨大企業を創設することなどが目的となる。
- ・ 経営陣の任命や更迭を通じた SOE の活動に対する支配。
- ・ 最近の顕著な傾向として、市場経済に沿った改革を先延ばしすること。第 18 期 3 中全会が開かれた 2013 年ごろまでは、当局も市場型経済に沿った改革を検討していた。
- ・ SOE の経営では、現代の市場経済の通常の慣行に反して独立企業間の一般取引が採用されない傾向がある。

SOE は中国政府の経済戦略の手段となっており、制度的・法的環境により金融への優先的なアクセスや市場アクセスへの保護、土地やエネルギーなどへの優先的なアクセスなどの事業慣行につながり、その結果として資源の効果的配分を歪めている。

## 6. 金融システム

### (1) 概要

- ・ 政府と金融システムの間あらゆる面で明らかに密接な関係があり、これが他の市場経済と比べて市場の歪曲をもたらしている。
- ・ 中国の金融システムは、過去 30 年の間に大きな転換があったものの、依然として以下のような特徴がある。
  - ・ 国有銀行の大きな存在感。
  - ・ 金融システムに対する政府の広範な影響力：これが前述の高度な経済計画の実施と結びついた政策目的に転換される。

### (2) 銀行部門の特徴

- ・ 2016 年の社会融資総量残高に占める銀行融資の割合は 67.4%と大きく、社債は 11.5%、国内株式での調達率は 3.7%だった。残りの 17.4%は貸付信託、銀行引受手形、特定貸付、外貨融資などであった。
- ・ 2015 年の中国の銀行の総資産に占める大手商業銀行、株式制商業銀行（官民出資）、政策銀行（公的銀行）の割合は 68%に上り、残りの 32%が主に地方の省などが保有する小



規模な農村と都市の商業銀行である（表 1 参照）。中国では外資銀行の割合は依然としてかなり小さい。

- 中国の大手 5 大商業銀行は、国内金融市場で合わせて約 40%のシェアを握る。うち政府は、交通銀行を除く大手 4 大銀行の過半数株を保有している（表 2 参照）。

表 1： 中国の銀行の総資産に占める各種銀行の割合

	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年
政策銀行・国家開発銀行	8%	9%	9%	8%	8%	8%	8%	9%	10%
大手商業銀行	54%	52%	51%	49%	47%	45%	43%	41%	39%
株式制商業銀行	14%	14%	15%	16%	16%	18%	18%	18%	19%
都市商業銀行	6%	7%	7%	8%	9%	9%	10%	10%	11%
農村商業銀行	1%	1%	2%	3%	4%	5%	6%	7%	8%
農村信用銀行	1%	2%	2%	2%	1%	1%	1%	1%	0%
都市信用合作社	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
農村信用合作社	8%	8%	7%	7%	6%	6%	6%	5%	4%
非銀行金融機関	2%	2%	2%	2%	2%	2%	3%	3%	3%
外資銀行	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	1%
新型農村金融機関・郵便貯金銀行	3%	4%	3%	4%	4%	4%	4%	4%	4%
合計	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

表 2： 大手商業銀行 5 行の政府出資比率

中国農業銀行	中国工商銀行	中国銀行	中国建設銀行	交通銀行
83.8%	69.3%	66.5%	58.3%	36.8%

- 国有部門が発行する社債の大半は銀行が保有している。一般に国有金融機関のトップは中国共産党中央組織部が任命し、取締役会のメンバーの多くが政府組織と強い結びつきのある個人である。
- 法規では、銀行が中国の経済政策を実施するための手段であることが規定されている。特に商業銀行に関する中華人民共和国内法（銀行法）の第 1 条には、銀行が社会主義市場経済の発展を促進することが明示され、第 34 条では「商業銀行は、国民経済と社会的発展の必要性に従って国家の産業政策の指針の下で事業活動を行うこと」と規定している。2005 年の国発 40 号（産業構造調整の促進に係る暫定規定）や証券法でも、同様な規定がある。
- 法的枠組みでは、銀行規則の尊重や健全な行動（融資先の信用度の調査の必要性など）を定めているものの、実際には様々な法的手段の適用において、こうした規定は副次的な役割しか果たしていないことが明らかである。

### (3) 債券市場

- 中国の債券市場は小さいものの急速に拡大している。発行額で見ると国有企業（SOE）が圧倒的に多いものの、SOE 以外の発行額が全体に占める割合は 2009 年の 12.6%が 2015 年には 25.7%まで拡大した。
- 金融システム全体の機能には著しい歪曲があるが、債券と信用格付けにも歪曲がある。それはリスク評価が、中国政府にとっての企業の戦略的重要性および政府の暗黙の保証による影響を受けているためである。中国の信用格付けは信用リスクの推測で信頼できるものではない。中国の格付けでは最上級の「AAA」と次の「AA」が全体の 90%以上を占めているが、これは中国の信用格付けが組織的に国際的格付けを弱体化するものである。こうした状況は、EU の中国に対する反補助金調査でも裏付けられている。

### (4) 株式市場

- 中国には上海証券取引所と深セン証券取引所の主要取引所があるが、銀行部門に比べて株式市場の規模と重要性は低い。ただし、急速に拡大しており、2015 年時点で両取引所の上場企業は合わせて 2,799 社で時価総額は 4 兆ドルを超えた。上場企業の多くは SOE で、時価総額の約 4 分の 1 を占めている。
- 株式市場は国家の規制が厳しく、新規株式公開（IPO）も他の国のように登録だけで済むわけではなく、中国証券監督管理委員会（CSRC）の認可が必要となる。

### (5) 投資ファンド

中国政府は、公的資金を優先成長分野に投資する投資ファンドを設立し、プライベート・エクイティ市場への参入を始めた。2015 年から 2016 年には 9 つの政府ベンチャーキャピタル・ファンドを設立している。2016 年には SOE の再編のため、3,500 億元規模のプライベートエクイティ・ファンドを創設し、SOE の合併や買収、工業的な性能向上、一般的なイノベーションに投資している。

### (6) シャドーバンキング

銀行の預金・貸し出し、社債・株式以外の手段で資金調達を行うノンバンク金融である、シャドーバンキング（影の銀行）が中国において過去数年間で拡大しており、その規模は GDP の 30～50%に達していると推定されている。機能やリスクは銀行と同じだが、正式な銀行部門ではない。また、正式な銀行部門に比べると依然として規模は小さい。

## (7) 破綻手続き

- 経済規模に比して中国では経営破綻の割合が極めて低いが、これは破産法の欠陥や実際の執行が不十分なためとされる。この問題で政府は以下のような手段を通じて過度な役割を果たし、破綻の結果に影響を与えている。
  - 国家に依存する商業裁判所が、破産の法的手続きに関して広範な裁量権を持つ。
  - 破産管財人が地方政府と密接な関係を持つことが多い。
  - 債権者委員会に関する規定を通じて、破産に対する政府のガイダンスがある。
  - 企業の問題に関する政府の全般的な関与により、破産の結果に大きな影響を与える。
- 銀行部門に対する国家の影響力により、経営難にある多くの企業が人為的に操業を続けられる。また、破綻手続きをすべき企業が再建計画による恩恵を受け、金融市場から排除されない。これは実質的に SOE が政府保証による恩恵を受け、銀行から有利な条件で資金を受ける可能性があることを示している。

借入側と貸付側の両方に政府が深く関与し、効果的で透明性のある破綻や市場退出の手続きが欠けるなど通常の市場メカニズムが働かないため、金融市場は極めてゆがんだ状態となっている。

## 7. 中国の公共調達市場

### (1) 調達市場の規模

中国の公共調達の規模は、中央政府と地方政府、公共事業体、公共の利益を持つ公共財政を使う国有企業（SOE）の調達を合わせると、2014年で約12兆7,000億元とGDPの約20%を占めると推定される。このうち政府調達法（GPL）に基づく調達額は2015年にGDPの2.7%、公共事業体やSOEによるその他の調達額はGDPの17%と推計されている（表3参照）。調達額自体の規模はかなり大きく、ベルギーのGDPの半分以上に相当する。

表3： 中国の公共調達市場の規模

(単位：人民元)	2011年	2012年	2013年	2014年
政府調達額（政府調達法による）	1兆1,330億	1兆3,980億	1兆6,380億	1兆7,310億
GDPに占める割合	2.3%	2.6%	2.8%	2.7%
政府歳出に占める割合	10%	11%	12%	11%
その他調達支出（入札法を含む）	8兆5,490億	9兆2,850億	10兆1,220億	10兆9,880億
GDPに占める割合	18%	17%	17%	17%
政府歳出に占める割合	78%	74%	72%	72%
総調達支出（GDPの20%）	9兆6,820億	10兆6,820億	11兆7,600億	12兆7,180億

## (2) 法的な枠組み

公共調達には2つの法規とそれぞれの実施規則で規定されている。1つは政府調達法（GPL）で、もう1つは入札法（BL）である。

- GPL：2003年に施行され、2014年に改正。財政による全ての行政府の一定金額以上の物品、サービス、建設に適用される。一般競争入札、指名競争入札、競争的交渉、見積り依頼、単一納入者からの調達を規定している。
- BL：2000年に施行。公共の利益に関する大規模インフラプロジェクトや公益事業プロジェクト、全面的・部分的に政府か国家財政によるプロジェクト、国際機関や外国政府からの融資・資金支援を使うプロジェクトが対象で、公共機関だけでなく一部のSOEや民間事業者にも適用される。

こうした法規や関連する実施ガイドラインは、論理的には公共調達の効率を向上するために制定されているが、こうした法規による契約は、必ずしも競争的や開放的ではなく、市場ルールに基づいたものではない。

## (3) 市場の歪曲

- GPLには「バイ・チャイニーズ（中国製品の購入）」の規定があり、国内企業を外国企業より優先することが明示されている。このため競争は限られる上、高い落札価格、提供できる物品やサービスの範囲の限界、品質の問題といった影響を市場にもたらす。また、中国商務部（MOFCOM）の国内ブランドの保護・支援に関する通達では、「ナショナル・チャンピオン（企業）」を優先することが示されている。さらにGPLには、「国内の物品・企業」についての明確な定義がない。
- BLでは中国製品の購入について明確に言及していないが、ライセンスの要件や国内特許の所有者の優先、コンソーシアムの除外などの慣行は、実質的に外国企業よりも中国企業を優先するもので、特にエネルギー、建設、エンジニアリングでこれが当てはまる。
- 公共調達における政策目標のため、市場に基づいた調達の原則が弱められる。GPLとその実施規則では、公共調達は国の政策が定める目標を達成するために行われると規定されている。こうした目標に適切な定義はないため、契約先を決定する機関には解釈の余地があり、市場主導型の決定に優先した決定が行われることになる。
- 国内企業の定義のあいまいさ、異議申し立てや苦情に対する効果的な是正制度がないこと、GPLとBLの両方に重複と不透明性があることなど数々の要因が、外国企業による中国の公共調達契約への参入を阻害している。

## 8. 中国企業と外国企業の投資制限

### (1) 概要

- 中国での民間投資の規制に関わる政府機関には、中国国家発展改革委員会（NDRC）、中国商務部（MOFCOM）、中国国家工商行政管理総局（SAIC）に加えて、それぞれの産業の規制当局がある。
- 過去 40 年間で中国市場への投資では自由化が進められたが、国家は投資審査プロセス、産業政策、規制・法規により民間投資を管理し、大きな影響力を維持している。こうした政府の管理は内外の民間企業だけでなく、国内に投資をする中国の国有企業（SOE）や国外に投資をする中国企業にも及んでいる。

### (2) 投資決定に影響を与える産業政策

政府の産業政策では、外国からの投資で国内産業が弱体化するのを阻止しながら、国内経済が投資から利益を得ることを目標にしている。投資の適切性を調べて承認するプロセスが重要な手段であり、これは以下のような産業政策目標を支援するためである。

- 民間企業へのインセンティブと制限により SEO を保護し活動を促進することで、重要産業部門に対する政府の管理を維持すること。
- 国内のイノベーションの育成、国内のチャンピオン企業の促進、産業の再編や調整など国内産業の強化。
- 国内経済の隙間を埋めて国内産業の能力を育成するために必要な場合に、厳しい管理を維持しながら外国投資を誘致すること。

### (3) 投資承認プロセスにおける産業政策目標

政府は投資の承認プロセスで、以下の手段により産業政策目標を明示し遂行している。

- 規制、政策文書、法規：広範な政策の方向性を示しながら、様々な経済主体や資源の果たす役割を規定する。
- 承認プロセスに適用される基準や構造：民間投資の管理に使われる。
- 政策を明示する文書：極めて詳細なプロジェクト承認一覧や外国投資一覧などがあり、中国当局が国内経済を細部まで管理する手法を示している。

中国政府は、最近の改革を法制化した外国投資法により外国投資に関する法制度の統合を進めているが、こうした改革で民間投資に対する国家管理の重要性が低下するわけではない。逆に、的を絞って効果を高めることで投資に対する政府の役割を強化している。

## 第2部 生産要素の歪曲

### 9. 土地

#### (1) 背景

中華人民共和国憲法では土地は私有制ではなく、都市部の土地は国有地で農村部または都市郊外の土地は集団所有となっている。土地私有はないものの、個人や機関は土地使用権を所有でき、使用権を一定条件で取引できる。都市部の使用権は使用目的については自由度が高く使用権の移転も容易だが、農村部では農業以外の利用を認めないなどの制限が多い。

#### (2) 法的枠組みと土地使用権

- 土地使用権は土地管理法（2004年に改正）で定められている。企業や個人の土地使用には期限が設けられ、住宅目的では70年だが、工業目的では50年、商業・観光・娯楽目的では40年などとなっている。
- 政府は土地使用権を契約や入札、競売などで割り当てるが、商業目的の利用に対しては土地使用権の入札や競売が法的に義務付けられている。ただし、一定の状況の下では、土地使用権は双務交渉により与えられる。
- 土地使用権には授与と割当があり、授与では上記のように期限があり料金の支払いが必要だが、自由に使用権を譲渡できる。一方で割当は、政府機関・軍事目的での使用、都市インフラや公益事業での使用、エネルギー・通信・貯水など国家が支持するプロジェクトでの使用などに限られている。この割当には料金が発生する場合と無料の場合があり、当局の裁量により一部の事業者は無料で割当を受けられる可能性がある。
- 授与された土地の使用権の移転は比較的容易だが、割当を受けた土地では政府の審査と承認などの条件に従う必要がある。土地の割当には不透明な点が多く、一部の公式文書ではSOEに土地の割当を優先することが明示されている。
- 第13次5カ年計画（2016～2020年）では土地資源について、生産能力が過剰な産業部門への投資には土地を割り当てないこと、戦略的な産業や現代的なサービス事業の基準に合致するプロジェクトを優先すべきことが規定されている。

#### (3) 土地使用権をめぐる歪曲

- 商業目的の土地使用権の移転に関する規則は、各経済主体にして原則としては公平で機会平等だが、実際にはこれが適用されないことが多い。欧州委員会が以前に実施した通商防衛措置（TDI）調査では、以下のように土地の使用に関する既存の法規には実際には実施されていないものがあり、歪曲があることを確認している。

- 一部の企業（特に SOE）は土地を無料で受領するか入札者が SOE だけという形だけの入札が行われ、通常の市場価格に比べてはるかに安い価格で使用权を取得していた。
- 各地域や各企業によって条件に大きな違いが存在している。
- 土地の供給と取得に関する規則が不明瞭で透明性に欠ける。
- 当局は非市場価格に基づいて使用权の価格を設定することが多い。
- 土地の割当に関するその他の問題として、土地が国の所有または集団所有であるため、土地使用权の割当に国家が直接的に介入している。これにより土地使用权の割当が当局の判断だけに左右され、政府や中国共産党の特定の政治目的に従って土地が割り当てられることになる。

## 10. エネルギー

### (1) エネルギー市場の概要

- 中国は世界最大の電力生産国で発電設置容量は 2016 年に約 1,650GW、このうち石炭火力が 57 %、水力が 20%、ガス火力が 4%、原子力が 2%、風力や太陽光が 13%だった。年間発電量は 5,990TWh で、石炭火力が 65%、水力が 20%、ガス火力が 3%、原子力が 4%、風力が 4%、太陽光が 1%だった。
- 電力のサプライチェーンの様々な段階で国有企業（SOE）の関与が大きいのが特徴である。発電容量の約 50%は国有で、送電・配電網は国家电网と中国南方電網の SOE2 社が独占している。ただ、政府も十分な競争がないという問題は認識している。
- エネルギーと電力の開発の目標は、エネルギー開発戦略行動計画（2014～2020 年）や第 13 次 5 年計画など数々の文書に定められている。エネルギー関連の問題は、中国国家発展改革委員会（NDRC）内に 2008 年に設けた国家エネルギー局（NEA）が管理する。国家電力規制委員会は 2013 年に NEA に統合されている。

### (2) エネルギー価格の問題

- 改革によって現在では、エネルギー価格は中央政府レベルで設定されていないが、依然として政府が管理している。エネルギー価格に規制管理を適用している国はあるが、中国の場合は市場への関与が通常の管理を超えており、著しい歪曲と看做すことができる。
- 電力と国内の天然ガスの価格は NDRC が規制し、地方の各省で適用可能な価格を通達で公表し、地域の価格担当局が通達に従って地域レベルの価格を公表する。
- 3 段階の電力価格が産業には適用され、産業政策を追求する効果的な手段となっている。NDRC の一覧により「奨励産業部門」に当てはまる利用者は基本料金、「旧式」

「禁止」の産業部門は追加料金が必要となる。どれにも当てはまらない産業部門は「認められた」企業として基本料金が適用される。

- 電力価格の差別化は、エネルギーの消費量やピーク時とオフピーク時の消費、一般世帯と産業のように様々だが、市場を最もゆがめているのは、産業部門によって価格を差別化することで、これにより一部の産業が他の産業に対して優遇されることになる。
- 欧州委員会が 2013 年に行った鉄鋼製品に関する調査の中でも、産業政策目標など一定の要因によって異なる電力価格が適用されていることが判明した。さらに特定の生産者には低料金が適用される資格があるという理由で、一般の大手利用者よりも低い価格の恩恵を受けている例もあった。
- アルミニウム生産者には 2015 年から低い電力価格が適用されている。また、一部の省では、特定の産業に対して低い電力価格を提供している。
- 中国政府は、各省で特定産業に優遇価格を提供する慣行が WTO 規則を含めた国際的な約束に違反する可能性を認識している。2014 年の国務院の通達によれば、一部の優遇政策は撤回や変更を行っている。

### (3) 直接電力購入制度による歪曲

政府は直接電力購入制度を促進しているが、これが市場の状況を悪化させている。この制度に参加するには、政策目的に沿って以下のような適格基準を満たすことが必要となる。

- 電力供給者には最低限の規模が必要になる。
- 利用者を国家産業構造調整ダイレクトリに含める必要がある。
- 利用者は国家または地方の省エネ基準や環境基準を満たす必要がある。

実際には基準による選択のプロセスで、当局が経済的・政治的に戦略上重要と考える特定の産業や特定の企業に安価な電力を優遇することで、市場の歪曲を招くことになる。省エネや環境の基準も環境保護の包括的な計画の一環ではなく、適切な審査も行われない。入手できる文書から裏付けられるのは、これは非鉄金属のように一部の産業部門の電力価格を単に引き下げることを狙ったものである。

### (4) 過剰供給力の問題

- 石炭生産に対する補助は石炭の生産過剰をもたらして価格を引き下げ、この低価格が新たな石炭火力発電の設置を促すことになった。過剰な生産能力は石炭部門の価格低下と収益の逸失につながり、2015 年には国内の 80% の石炭会社が赤字に陥った。このため政府は継続的に石炭の生産能力を引き下げる目標を定めている。
- 石炭火力発電でも深刻な過剰供給力がある。石炭火力発電所の稼働率を急速に引き下げて再生可能エネルギー源に転換する取り組みはあるものの、2016 年時点では設置容量が合



わけて 110GW を超える新規の石炭火力発電所が依然として建設中で、新規の投資計画も提出されている。

以上のように、政府がエネルギー部門に生産から価格設定まで深く介入しているため、通常の市場の考え方が中国では行き渡っていない。

## 11. 資本

前述のように金融システムが政府と規制管理の強い影響力を受けているため、これが資本市場でも歪曲を生じさせている。主な歪曲として、資本へのアクセス、資本コスト、リスク債務の扱いの3点がある。

### (1) 資本へのアクセス

- 国家と規制当局の金融システムに対する影響力が強いため、国有企業（SOE）や政府と密接に結びついた民間企業、奨励産業部門の企業が資本の取得で有利な立場にあり、市場の他の企業は締め出されて資金ニーズを満たすためにシャドバンキングへの依存を迫られている。中国では資本へのアクセスは市場の全参加者にとって平等ではなく、正式な金融システムにアクセスできる企業が有利になっている。
- SOE が有利な点は、融資残高に占める SOE の割合を示した統計でも明らかである。総融資残高に占める民間企業の割合は上昇しているものの、依然として SOE が半分弱を占めている（表 4 参照）。

表 4： 総融資残高に占める企業形態別の融資残高の割合

	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年
国有企業	52.2%	48.8%	47.6%	46.5%	47.6%
集団運営企業	9.4%	10.0%	9.3%	8.3%	8.0%
民間企業	30.1%	33.5%	36.2%	39.4%	37.8%
香港・マカオなどの企業	4.0%	3.8%	3.6%	3.4%	3.8%
外資企業	4.3%	3.9%	3.3%	2.5%	2.8%
合計	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

### (2) 資本コスト

- 実際の収益やリスクと比べて不釣り合いなほど人為的に低く抑えた借入コストにより、投資収益が極めて低いにもかかわらず過剰な資本投資を招いている。この状況は国有企業での利益率の急速な低下にもかかわらず、企業の借入依存度が拡大していることに示されている。

- 2008年の金融危機以降、民間部門は利益率が継続的に上昇しているものの投資は減少し、逆に国有部門では利益率が継続的に低下しているものの投資金額は金融危機後、および2015年末にピークを迎えている。こうした展開から金融システムにおける業務のメカニズムが、通常の商業的な対応とは異なることが示されている。
- 政府は戦略的に重要なプロジェクトや産業に対して、貸付金利の優遇や融資保証、その他の資本コスト低減手段により直接投資を推進している。銀行も融資の提供などで、こうした政策を支援することが奨励されている。これがさらに融資における偏向や債務における非独立企業間取引価格を生み、中国の金融市場の根本的な歪曲が生じている。

### (3) リスク債務の扱い

- 中国では最近まで預金金利と貸付金利に上限があり、これが銀行の利ざやを保証する重要な手段となっていた上、融資や預金の競争を制限し、商業銀行や資本市場の発展、資金アクセスにとって重要な真のリスクカルチャー（リスクに対して適切に対処しようとする企業風土）の醸成を妨げた。貸付金利の上限は2013年、預金金利の上限は2015年10月にそれぞれ撤廃されて自由化されたものの、依然として価格シグナルは自由な市場の力で決まらず、政府による影響を受けている。
- 基準レート以下での貸付が全体の45%を占めている上、経済状況が悪化したにも関わらず2015年以降に融資に向けられる資源が急速に拡大したようである。人為的に低い金利により過小な価格となり、資本の過剰な利用を招いている。
- 金融危機以降に経済成長を維持するため、銀行システムでは大幅な信用拡大が行われた。このため2016年9月には非金融部門の債務残高は、名目GDPの2.6倍に達している。多くの場合に投資はコストを十分にはカバーできないため、信用拡大によりシステムリスクが増大している。
- 信用拡大による景気刺激策が過剰な融資を生み、資本主義型産業での過剰投資と過剰供給を引き起こしている。投資収益の低いプロジェクトへの投資拡大が続くことで、銀行の資産の質が低下し高リスク債務が高まっている。
- 中国銀行業監督管理委員会（CBRC）の公式データによれば、2015年の不良債権比率は総融資残高の1.94%である（表5参照）。ただし、不良債権の分類が国際基準とは異なる上、シャドーバンキングを通じて不良債権がバランスシートから移されており、不良債権比率は実際には6~19%と推定されている。特に過剰生産能力に陥っている産業部門では、状況はさらに悪化していると見られている。

表5： 中国銀行業監督管理委員会（CBRC）による不良債権の推定額

(単位：1億元)	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年

不良債権総額	12,437	10,533	10,746	11,763	14,335	19,624
不良債権比率 (%)	2.43%	1.77%	1.56%	1.49%	1.64%	1.94%
要注意債権	1.1	0.8	0.8	0.7	0.8	1.0
疑わしい債権	1.0	0.7	0.6	0.6	0.6	0.8
貸付損失	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2

- 高リスク債務の拡大に対して、中国政府は様々な措置により債務不履行の発生回避を選び、経営破綻に対するのと同様な取り組みをしている。このため不良債権問題には債務の繰り越しで対処し、いわゆる「ゾンビ企業」を生むか、あるいは企業買収や負債の資本への交換などにより債務の移管を行っている。これは、債務問題を取り除くことや根本的原因に対する取り組みにはなっていない。

このように中国では市場の自由化を目指す改革が行われてはいるものの、資本市場における政府の揺るぎない広範な存在感により、中国の企業信用制度は著しい歪曲の影響を受けている。

## 12. 原材料・その他材料の投入

### (1) 概要

- 原材料は中国の急速な経済の基礎であるため、供給の安定確保は重要な目標の1つであり第13次5カ年計画でも強調されている。国内での探査に膨大な資金を投じ（2006年から2015年に4兆7,660億元）国外で鉱山を取得する（2007年から2017年に382件のプロジェクトに768億ドル）など原材料源の拡大に投資している。
- 中国政府は、数多くの介入政策により供給と市場での原材料価格に影響を与えている。供給水準を人為的に増減させて中央レベルで価格を設定することにより、価格を誘導している。

### (2) 原材料に関する計画と政策

- 中国経済では各種計画が、産業部門レベルから省レベル、自治体レベルまで経済のあらゆる面を規制している。原材料についてもこうした計画が極めて詳細に特定の目標を定めており、これが原材料の投入がゆがむ最大の原因となっている。
- 5カ年計画など数々の政策文書が原材料の生産と供給のあらゆる面を詳細に規定し、これには詳細な目標割当、特定分野で生産能力を制限する厳格な目標、特定分野での能力拡大、開発を推進する特定分野の列挙、特別支援策、投資・合併を含めた企業の管理などがある。
- 鉱物資源のための第13次5カ年計画では、鉱山部門の重要性と産業全体に対する鉱物供給の安定確保を強調している。この計画は数多くの鉱物資源を対象にしているが、特に

24 種類を戦略的資源として重視している。さらに計画では、資源分野の発展に関する政府の意思決定の役割にも言及している。

- 一例として河北省の 2016 年新鉱物産業開発計画では、採掘目標、原材料を使った製品の年間生産目標などを定めている。こうした目標は、対象となる産業の前年と比べた確実な成長、製品や関連する原材料の需要を前提にして定められ、最終的に原材料の供給量と価格に大きな影響を与える。
- レアアースでもそうだが、当局は全体的な産出量の管理を計画している。このため通常なら原材料の供給は市場における需要を直接的に反映するが、中国では需給がマッチしないことが多い。ただし、非鉄金属産業開発計画では、原材料産業の大きな問題の 1 つとして、実際の需要と供給にミスマッチがあることに言及している。
- 他にも政府が供給水準や原材料産業全般に影響を行使できる手段として、各種計画では主として以下が挙げられている。
  - 詳細な最低生産目標を設定することで供給を拡大。
  - 最大生産目標を設定することで供給を削減。
  - 新たな投資プロジェクトを阻止することで過剰生産能力に対処。
  - 大手企業を創設するため合併・買収による企業構造への介入。
  - 産業の地理的配置の中央レベルでの管理。
  - 多様で広範な資金・非資金支援措置。

### (3) 原材料輸出に対する措置

原材料の国内消費を優先させるために、輸出品価格の引き上げや供給量の削減、供給者間の競争条件の変更などにより輸出活動に影響を与えている。中国政府が導入する輸出制限策には輸出関税、輸出割当、輸出ライセンスの事前取得要件、国家取引機関による取引、輸出品の付加価値税（増徴税）還付の撤回がある。これにより輸出量を減らして人為的に国内供給量を増やし、原材料価格を引き下げて国内生産者を相対的に有利にできる。

### (4) 価格設定

政府は、一部製品の価格を中央レベルで設定する権限を持つ。中国国家発展改革委員会（NDRC）の価格部が価格の問題を取り扱っている。政府は原材料価格が戦略に反する場合には介入しているが、中央で価格を設定している品目は過去数年で減少している。NDRC が公表している価格一覧には石油・ガス、水資源、石炭などがある。このうち石炭は再び価格規制が適用され、中国の原材料市場の自由化が脆弱であることを示している。

## (5) 備蓄制度

- 中国政府は備蓄を利用することで、国内の原材料価格に大きな影響を与えている。一部の原材料では供給国として世界レベルで中国が重要なため、備蓄が世界経済に影響を与える可能性がある。備蓄は特に銅、ニッケル、タングステン、綿、農業製品に使われているが、他にもアルミニウム、鉄鉱石、錫、リチウム、モリブデン、レアアース、セレンウム、バナジウムなどがある。
- 国家備蓄局（SRB）が戦略的な原材料の備蓄や資金・資産・インフラの管理を担っている。SRB が購入する原材料や備蓄量など活動についての情報はほとんど明らかにされていない。SRB の他にもコモディティの備蓄を認められている省レベルの政府機関もあるが、情報はほとんどない。

## (6) その他の問題点

- 上海先物取引所（SHFE）のベンチマーク価格には歪曲があるため、SRBによる備蓄や介入が国内生産者に恩恵を与えている。
- 原材料の生産では国有企業（SOE）の存在が大きい。政府はこれを通じて生産割当を設定することで、市場における供給を制御でき、価格を左右できる。
- 供給水準に影響を与えることができる手段の1つは、政府による投資活動を通じた操作である。原材料の生産に関係する部門に対する資金支援の抛出や中止、許認可の見直しなどの投資制限と投資促進により投資を誘導している。

## 13. 労働

中国の労働システムは大きく変化し、労働者の権利は強化されている。しかし、旧制度が依然として残されており、戸籍（戸口）制度が労働者の移動に影響を与え、ストライキ権の明示の欠如、独立した団体交渉の欠如などがある。

### (1) 労働法規と国際基準

- 中国の主要な労働法規には中国労働法（1994年公布、2009年改正）および2007年に公布された3本の法規である雇用契約法（2012年改正）、雇用促進法（2015年改正）、労働紛争調停・仲裁法がある。
- 国際労働機関（ILO）は、条約のうち8本について労働の基本原則・権利と見なされる項目を対象としたものと明示しているが、中国はこのうち4本を批准していない。未批准のものは以下の通り。このうち87号と98号は、労働者に権利を与えるとともに、中央が定めない市場ベースでの賃金を促進することにより労働市場を構成するため、特に重要なものである。

- ・ 条約 87 号：結社の自由および団結権保護
- ・ 条約 98 号：団結権および団体交渉権
- ・ 条約 29 号：強制労働
- ・ 条約 105 号：強制労働廃止

## (2) 賃金

- ・ 労働者の交渉権が弱い中で、地方の最低賃金制度は労働市場の賃金傾向に影響を与え、仕事の質の基本的な基準を保証するのに重要な手段となっている。最低賃金に関する規定は 1993 年に最初に導入され、その後に労働法の改正や労働社会保障部の最低賃金制度の発展に関する通達（2007 年）などがあった。
- ・ 国有企業（SOE）が支配的な寡占産業部門の賃金は、通常は競争のある産業部門よりも高い。SOE の高い賃金は、企業の経営環境における歪曲を反映したもので、効率性や公平性からすれば正当化できないとの議論がある。

## (3) 労働組合と団体交渉

- ・ 中国の労働組合法では、労働者が自由に組合を選ぶことや労働組合を作ることを認めていない。合法的と認められている唯一の労働組合組織は中華全国総工会（ACFTU）で、約 2 億 8,800 万人の組合員を抱え、500 万～600 万社の企業に存在する。ACFTU は独立した組織ではなく、中国共産党および政府と密接なつながりがある。
- ・ ACFTU には独自の 5 年計画がある。ACFTU の上級職は SOE では中国共産党の上級者、民間企業では管理職で占められ、労働組合の指導層と企業の幹部は通常は同じ顔ぶれである。このため労働組合の指導層は労働者の利益を完全に独立した形で代表する力が弱く、民間企業では幹部が、SOE では政府関係者が自分自身と交渉する状況を招いている。
- ・ 中国では全国レベルでは正式なストライキ権はない。中華人民共和国憲法にはストライキ権が書かれていたが、1982 年に削除された。しかし、実際にはストライキが発生しており、一部の地方の法規では一定のストライキ権が認められている。ただし、労働活動家が逮捕され拘留されているという報道も多い。
- ・ 団体交渉は存在し ACFTU もこれに関わっている。過去にはこれが不十分とされていたが、報道によれば最近では状況が改善されており、地方レベルでは団体交渉を促進する法規もあり、ACFTU も取り組みを強めている。しかし、法的・手続き的な枠組みはかなり不明瞭で未発達のうえ明確にストライキ権を認めていないため、団体交渉権により効果を上げるには障害が大きい。

#### (4) 労働の移動性と賃金への影響

- 以前に中国では都市と農村の住民を分離する厳格な登録システムである戸籍（戸口）制度があり、都市戸籍保有者は社会保障や公共福祉を得られ、農村戸籍保有者は土地を得られたが戸籍に示された正式登録地以外では社会福祉を得られないか限られていた。しかし、1980年代末から改革が進められたことで、都市部への流入が加速した。
- 2014年に単一国家住民登録制度が導入されたが、人気のある都市で居住権を得るための基準は依然として厳しい。都市の規模により戸籍取得に異なる規則があり、大都市では取得が最も難しい。ただし、農村部と都市部との間の移動は改革前に比べてはるかに容易である。
- 大都市への正式な居住は難しいため、戸籍がないまま都市に流入した労働者は戸籍保有者に比べて不安定で、社会福祉をほとんど受けられず低賃金の状況に置かれている。

#### (5) 欧州委員会による調査での判明事項

欧州委員会が以前に実施した TDI 調査では、中国の労働市場における歪曲の存在が確認された。最も顕著なのは、企業が国家から独立してないことである。このため政府が、人員の採用や解雇に関する企業の判断、または従業員に関連するその他の企業の判断に介入している。もう1つの歪曲は労働者が結ぶ労働契約に関するもので、報酬や労働時間に関する規定がない空白の契約書を結んでいる点である。

## 第3部 特定産業部門の歪曲

### 14. 鉄鋼部門

#### (1) 政府の介入と影響力

- 中国政府は鉄鋼産業を戦略的に重要な産業と見なしており、鉄鋼産業に重点を置く数々の計画や文書が全国レベルや地方レベルである。経済・社会発展に関する第13次5カ年計画（2016～2020年）や様々な実施文書には、鉄鋼産業の調整と向上や過剰供給力対策が盛り込まれ、鉄鋼産業の最適化のために市場アクセスの規制と監督の強化、産業の枠組み再編を促す特別基金の創設などを示している。
- 第13次5カ年計画に示された鉄鋼産業に対する取り組みや目的は鉄鋼産業のあらゆる面を対象とし、この産業分野に政府が高度に介入していることを示している。主要な介入は以下の通りである。
  - 生産能力の削減
  - 鉄鋼産業の再編
  - 定量的な目標
  - 国外での鉄鉱石資源の安定確保
  - イノベーション能力の向上
  - スマートでグリーンな製造の育成
  - 地方レベルでの政策実施
  - 鉄鋼製品の種類の向上と効果的な供給確保
  - 資金関連の政策
  - 鉄鋼生産拠点の地理的配置
  - 対資産負債比率の低下
  - 鉄鋼製品の品質水準の向上
  - 政策の実施メカニズム
- 鉄鋼分野では国有企業（SOE）が中心的な役割を果たしている。SOEの占める割合は生産量では49%、生産能力では44%と推定される。大手5社のうち4社はSOEで、この5社の生産量は世界で上位10位に入る。鉄鋼生産に重要な原材料を提供する鉱業部門でもSOEが重要な位置を占める。SOEは政府が経済政策を推進するための手段であり、鉄鋼産業でも政府はSOEへの支配力を行使して計画や政策を実施している。
- 政府は「ナショナル・チャンピオン」に相当する巨大な鉄鋼企業の創設を目指している。これは買収や市場アクセスの規制など市場構造を形成する政策を通じて達成される。
- 鉄鋼産業の政策の実施では、国有金融機関が極めて大きな役割を果たしている。国有銀行の支配を通じて、政府の目的に沿うように企業や産業に融資や信用を与える。また、経営破綻せずに生き延びる「ゾンビ企業」も生み出している。欧州委員会が以前に実施した調査でも5大国有銀行への支配力を行使して、鉄鋼産業への融資方針やリスク評価に影響を与えていることが判明している。
- こうした全ての要素を合わせることで、政府は鉄鋼産業に対する影響力を保ち、鉄鋼市場を大きくゆがめることになっている。



## (2) 国家の支援措置

政府は鉄鋼産業に対して一貫して幅広い国家支援を提供することで、産業政策の目的を実施している。こうした支援の対象企業は、恩恵を受けられない競合企業に対して有利となり競争が不公平となるため、市場に歪曲が生じる結果となる。欧州委員会や他の国の調査でもこうした支援措置が判明している。欧州委員会の調査では、中国の鉄鋼生産者に対して以下のような支援制度が提供されていることが分かった。

- ・ 優遇的な政策融資や信用供与、優遇金利、その他の資金提供や保証。
- ・ 助成金プログラム
- ・ 直接税の減免プログラム
- ・ 間接税と輸入関税のプログラム
- ・ 政府による「適切な報酬を下回る報酬 (LTAR)」での物品・サービスの提供：原材料、土地使用权、水道・電力など
- ・ エクイティ・プログラム：負債の資本への交換、資本注入、配当の未払いなど

## (3) 原材料を巡る歪曲

政府は幅広い原材料について多くの輸出制限を実施しており、これが市場をゆがめているが、輸出制限は鉄鋼産業での主要原材料にも影響を与えている。以前の欧州委員会の調査では、中国政府がシームレスステンレス鋼管の原材料価格の設定で主要な役割を果たしていることが判明した。政府が市場に介入する手段としては、主要原材料に対する輸出関税の導入、こうした原材料の輸出に対し付加価値税の還付を行わないことなどがあった。

## (4) 過剰供給力の問題

- ・ 2015 年に中国の鉄鋼生産能力は全世界の約 50%に達している。中国での過剰供給力は 2015 年に 3 億 5,000 万~4 億トンと推定されている。鉄鋼産業に対する政府の政策や支援が鉄鋼産業における非合理的に大きな投資や融資を招き、「ゾンビ企業」を含めた高水準の過剰供給力をもたらしている。
- ・ 過剰生産能力は中国からの低価格輸出の急増をもたらし、世界レベルで鉄鋼価格の低下を招き、世界中で鉄鋼生産者の財務状況を圧迫している。このため中国からの鉄鋼輸入に対して多くの調査が行われ、世界中で紛争が増えている。
- ・ 中国政府も国内の鉄鋼部門が深刻な過剰生産能力の問題を抱えていることを認識しており、第 13 次 5 年計画でも鉄鋼の過剰生産能力の削減に取り組むことが示されている。政府は 2020 年までに 1 億~1 億 5,000 万トンの生産能力の削減を目指している。しかし、この政策の効果的な実施を妨げているのは市場ベースの政策の欠如であり、地方政府が雇用喪失などを回避するため生産施設の閉鎖に抵抗している。

## 15. アルミニウム部門

### (1) 規制の枠組み

- 政府はアルミニウム部門の発展で重要な役割を果たしている。この部門に関係する計画やガイドライン、その他文書が政府の影響や介入の大きさを示している。
- 第13次5カ年計画では、アルミニウム産業で生産される製品の種類を向上させ、主要な高価値製品の品質と業績を引き上げることを目指し、技術関連のイノベーション能力を高めるために数多くの科学技術のプログラムやプロジェクトの実施を掲げている。また、企業を支援し、エネルギー消費や材料の消費の改善、技術水準や製品の品質の向上、労働生産性の向上を目指している。

### (2) 市場における国有企業の存在感

中国は世界最大のアルミニウム生産国で、世界の上位に入る国有企業（SOE）が数社ある。推定によれば、SOEは中国の1次アルミニウムの総生産高の50%以上を占め、国内市場で圧倒的な支配力を持つ。中国政府はSOEの活動に深く介入しており、アルミニウム部門でも政府の介入が各社に大きな影響を与えている。

### (3) 政府の目的を遂行する政策手段

政府は様々な手段を用いて一貫して市場への介入を続けている。具体的な介入手段を以下に挙げる。

- 原材料  
中国政府は原材料であるボーキサイトに対して輸出規制措置を取っている。これには輸出関税、輸出割当、最低輸出価格の条件などがある。
- 付加価値税の還付政策  
付加価値の高いアルミ製品の輸出を促進するため、一次アルミニウムの輸出を抑制する付加価値税の政策を実施している。輸出時の付加価値税の全面的または部分的還付を下流のアルミ製品には与えているが、1次アルミニウムやアルミスクラップには与えていない。これにより国内市場で1次アルミニウムの価格が抑えられ、中国のアルミ製品の加工生産者にはコスト面で大幅に有利となる。
- 未加工アルミニウムに対する輸出税  
未加工アルミニウム（合金および非合金）とアルミスクラップには15%の輸出税を課している。課税の理由は、輸出を高付加価値製品に移すためとされている。輸出量を減らし人為的に国内供給量を増やすことで、アルミ加工製品の主要コスト要因である1次アルミニウムの国内価格を低く抑えている。

- エネルギーと電力  
アルミニウム生産では電力が主要コストの1つである。中央政府と地方政府がエネルギー部門に関与することで、アルミニウム生産者は安い電力価格の恩恵を受けている。
- 備蓄政策  
国家備蓄局（SRB）は過去数年で1次アルミニウムの購入を進めた。これはアルミニウム製品の価格を安定化させ過剰生産を軽減させることを狙ったものである。こうした購入価格は市場価格を上回るため、市場に直接的な影響を与え価格引き上げにつながる。
- 上海先物取引所  
上海先物取引所（SHFE）が国内アルミニウム市場に影響を与えている。欧州委員会の反ダンピング調査では、中国政府はSFHEでの価格設定メカニズムに介入することで価格を抑え、1次アルミニウムおよびアルミニウムの下流市場に歪曲が生じていると結論付けている。

#### (4) 国家支援措置

中国のアルミニウム生産者は、政府や公的機関からの様々な国家支援措置の恩恵を受けている。主な措置には以下のようなものがある。

- ・ 市場価格を下回る価格での1次アルミニウムの供給
- ・ 資本注入や債務と資本の交換
- ・ 優遇法人税プログラム
- ・ 沿海経済地域や経済技術開発地域での外国投資企業に対する優遇税制
- ・ 研究開発支援助成金
- ・ 輸出ブランド開発ファンド
- ・ 中小企業の国際市場開発のためのマッチングファンド
- ・ 地方税の減免
- ・ 外国投資輸出企業への優遇税制
- ・ 技術や設備の輸入に対する関税・輸入付加価値税の免除
- ・ 土地使用料の軽減
- ・ 優遇貸付

#### (5) 過剰供給力

- ・ 2015年のアルミニウム部門の生産能力は、2008年に比べてほぼ倍増したと推定されている。これにより生産能力の過剰は920万トンになったとされ、2008年から85%拡大している。これがアルミニウムの価格に影響を及ぼし、世界中のアルミニウム生産者の業績にも打撃を与えている。
- ・ 政府もこの問題を認識して取り組みを行っているが、政府の政策や慣行のため状況は悪化するだけで、過剰供給力を是正できるか不透明である。

## 16. 化学部門

### (1) 中国の化学市場

- ・ 中国は化学品の売上高では世界最大で、2016年は1兆3,310億ドルと2位の米国の3倍弱となり、世界の化学市場の約40%を占めている（EUは約15%）。中国市場ではローエンドの化学品が全て供給過剰となっている一方で、ハイエンドの特殊化学品は大量に輸入

しなければならない。中国企業は「一帯一路（BRI）」構想を活用し、生産過剰に陥っている化学品の輸出拡大を狙っている。

- 売上高で見た中国の大手化学企業には国有企業（SOE）が多く、上位 10 社のうち 8 社を占め、SOE は化学企業の総資産の 52%を占めている。以前に比べれば SOE の割合は低下したものの、依然として SOE は特に石油化学産業で支配的な地位を保ち、政府が配分する資源（資金、融資、土地など）も容易に入手できる。このため政府は SOE を通じて、市場を直接的に統制することができる。

## (2) 規制の枠組み

- 政府は常に化学部門を重視してきた。政府のあらゆるレベルの機関から出される数々の計画や規制文書を通じて国家が化学部門を管理しているが、こうした法規や計画の規定は化学産業全体の管理だけでなく企業経営の細部にまでわたることが多い。
- 最も包括的で詳細な政策文書は、石油化学・化学産業に対する第 3 次 5 年計画（2016～2020 年）である。計画では以下のような目標や管理を定めている。
  - 定量的な目標：化学部門が達成すべき成長と収益性の全体目標。各分野の生産目標。
  - 生産方法：環境やイノベーションの目的に沿ったもの。
  - 需給管理：政府が過剰と看做す場合の生産能力に対する政府の制御。
  - 産業構造：化学産業の構造の形成についての介入。
  - 地理的配置：生産施設の配置を操作。
  - 支援措置：重要な企業やプロジェクトへの資金支援など。
- 化学産業内の部門別の計画は、中央から地方や時には地方自治体レベルまでトップダウン方式で実施される。これは様々な規模の化学企業が国内全土に分散しているためである。政府は企業の意思決定にも介入して需給に影響を与えることにより化学市場の再編を目指しているが、企業の製品ポートフォリオにも影響を与え、化学産業の様々なサブセクターで市場の歪曲を引き起こしている。
- 政府は各産業の目標を量的なものから付加価値や品質の向上に転換している。化学産業でもハイエンド製品を含めてあらゆる製品の自給を目指し、新たなバリューチェーンを構築して中国の産業界全体に役立たせるとともに、消費社会を進展させ国際市場で新たな分野に参入することを狙っている。しかし、中国の化学産業は長らくローエンド製品を大量に生産する能力を発展させてきたため、一部製品で大幅な過剰供給力となっており、国外市場でこうした製品のダンピングにつながっている。一方で高付加価値製品は依然として輸

入に依存しているため、政府が目指す自給を達成できず、この分裂状況が大きな問題となっている。

### (3) 政策手段

- 化学産業と化学市場を管理する計画は、指令や要件、規制の形式を取るほか、特別支援手段の形式があり、企業に要求通りの決定をさせるために使われている。これには主に以下のようなものがある。政府は産業政策の目的達成に向け、こうした手段を行使する。
  - 資金手段：助成金、優遇貸付、租税還付、政府支援の投資ファンド。
  - 土地利用許可
  - コスト削減策：エネルギー価格の優遇や原材料の特別な取得。
  - 政府が推進する国外での買収：欧州企業などの買収で技術やブランド、経営知識などを獲得できる。ただし、欧州企業は同様な買収を中国市場ではできない。

### (4) 反ダンピング手続きでの判明事項

化学産業での市場の歪曲は、世界各国が中国について実施したアンチ・ダンピング手続きの中でも明らかにされている。炭酸バリウムに対する EU の調査では、輸出を手掛ける 2 社は国有企業で、政府は取締役のほぼ全員を指名し、事業の決定に大きく介入していた。政府の影響の下で銀行融資が行われ、原材料や天然ガスのコストは政府が設定して世界市場に比べてかなり低い価格となっていた。これにより企業は人為的に低コストで生産でき、歪曲された価格を活用していた。

## 17. セラミック部門

### (1) 中国のセラミック市場

- 中国はセラミック・タイルの生産量で世界全体の半分以上を占める。2016 年は前年比 8.8%増の 111 億 m<sup>2</sup>に達した。生産能力は 2011 年の 108 億 m<sup>2</sup>が 2016 年には 170 億 m<sup>2</sup>となっている。輸出量は 2015 年に 11 億 3,800 万 m<sup>2</sup>と、2006 年に比べて倍増している。輸出の拡大は国内市場での需給の不均衡によるもので、構造的な過剰供給力が問題となっている。
- 過剰供給力の問題は、中国のセラミック産業団体が公表した「建設用セラミックスと衛生陶器の発展に関する第 13 次 5 カ年計画」でも明らかになっている。ただ、中国では市場

シェアが収益性よりも重要視されることが多く、生産能力の過剰は市場シェアを獲得するための機会と見なされ、長期的に過剰供給力の問題が続く結果となっている。

- セラミック産業は労働集約的な特徴を持ち伝統的な産業でもあるため、政府は長期にわたり同産業の発展を監督し管理してきた。

## (2) 規制の枠組み

- セラミック産業を規制する法的枠組みには、著しい市場の歪曲につながる政府の介入が示されている。また、セラミック製品には様々な消費者や産業ユーザーがいるため、異なる政府の政策手段により管理されている。セラミック製品で重要なのは建設資材、中でもセラミックのタイルやパイプで、これらは関連した製品・産業の規則の対象となっている。他の製品群には食器や衛生陶器があるが、これは軽工業分野の対象となる。他の主要産業と同様に、政府は中央レベルや地方レベル、地方自治体レベルで出される計画文書を通じてセラミック産業に深く関与してきた。

- 建設資材関連

2016年10月に、第13次5カ年計画に基づいた建設資材産業開発計画（2016～2020年）が出された。この中で政府の介入は、企業の収益性に向けた具体的な定量的な目標にまで踏み込んでいる。その前の2016年5月に出された「建設資材産業での安定成長・構造的調整・効率的な利益の促進に関する指針」では、製品の付加価値を引き上げるために、過度の生産能力と産業構造パターンを管理するための目標が盛り込まれている。これは生産の統合、供給構造の修正、資源の活用を伴うもので、特に一部の製品については新たな生産能力の増大を禁じている。

- 軽工業関連

セラミック産業のもう一つの重要分野である食器と衛生陶器は、第13次軽工業発展計画（2016～2020年）の対象となっている。計画では、関係者に対して供給構造の改善を求めており、当局が軽工業市場を誘導しようとする意向が示されている。

- セラミック部門に介入する目的の1つは、過去の介入により一部のサブセクターで膨れ上がった生産能力を管理することにある。もう1つの目的は、細分化しているセラミック産業の統合を進めることである。これは企業の合併・買収を支援するとともに、競争力のあ

る大手複合企業を作るという政府の要求と言える。産業統合が進むことで、政府は政策実施に向けた産業界の管理が容易になる。

### **(3) 国家支援措置**

セラミック部門を対象とする計画文書により、様々な計画の実施と付随して中国の生産者は広範な支援を受けられる。セラミック産業も他の多くの産業と同様に、活動の様々な分野で多くのスキームの恩恵を受けている。こうした支援は、セラミック企業のコスト構造や製品価格に直接的・間接的に影響を与え、セラミック部門の著しい市場の歪曲につながっている。主として以下のような支援がある。

- ・ 輸出促進のための税制優遇：セラミック・タイルや食器の輸出業者は付加価値税の一定割合の還付を受けられる。
- ・ 財務支援：イノベーションファンド、優遇貸付、土地使用費の減免など。
- ・ 雇用安定化制度

### **(4) 輸出による貿易摩擦**

セラミック部門の大幅な生産能力の過剰と国内での需要拡大の鈍化のため、中国の生産者はますます輸出市場を重視するようになっている。ただし、現在では多くの国が、中国産のセラミック・タイルに対して通商防衛措置を適用するか同措置に向けた調査に着手している。



レポートをご覧いただいた後、アンケート（所要時間：約1分）にご協力ください。

<https://www.jetro.go.jp/form5/pub/ora2/20170118>

「中国経済における市場歪曲の実態と分析 欧州委員会スタッフ作業文書の要約」

作成者 日本貿易振興機構（ジェトロ）海外調査部 欧州ロシア CIS 課

〒107-6006 東京都港区赤坂 1-12-32

Tel.03-3582-5569