

中国の市場経済の類型化と通商ルール — 一国有企業の競争歪曲性とデータ取引の事例 —^{*1}

渡邊 真理子^{*2}

要 約

現在、世界経済のルールを構築するにあたって、中国とどう向き合うかを考察することは不可避になっている。一方、中国の産業、経済の実態は格差と多様性が大きく、理解が難しい。本稿では、中国经济との向き合い方を整理するために、まず中国の市場経済のタイプを分類し、そのうえで、通商ルール上の争点になっている2つの事例を取り上げ、それぞれのタイプごとの特徴を制度面からあきらかにし検討する。具体的には、鉄鋼産業のような混合市場においては、国有企業の存在が補助金を通じて競争を歪曲している。この部分の是正が必要である。また、ビッグデータを取りあつかうプラットフォーム企業はいま米国と中国に集中している。この分野の個人情報保護の取り扱いをめぐる規制は、欧州・日本のそれに近い。さらに、データの所有権、データポータビリティといった概念の導入を求めることに意義があると思われる。

キーワード：国有企業、競争中立性、補助金、個人情報保護、データの所有権

JEL Classification：G34，L61，L68，L88，P52

I. はじめに

現在、世界経済を律する通商ルールの世界では、目下のところ、アメリカのトランプ政権の過激な動きに対応を迫られている。現在一年余りつづいている米中貿易摩擦では、関税の引き上げ合戦に至っている。さらに、環太平洋パートナーシップ協定（TPP）離脱や世界貿易機関（WTO）の上級委員の任命の否認などは、WTO体制が目指してきたものを根本から崩壊させる可能性がある。

とはいえ、中国の経済政策を、世界共通の経

済ルールから見た場合、問題がないわけではない。アメリカが主張するように、中国のこれまでのやり方は、自国の利益確保が優先し、公平なルールに沿ったものとはいえない部分も存在する。一方、一部の分野では、イノベーションの最先端を担う存在も現れてきている。さらに、中国の産業、経済の実態は格差と多様性が大きく、正確な理解には注意を要する。中国とどう向き合うかを考察するために正確な理解は不可欠になっている。

* 1 本研究は、2018年度の財務総合政策研究所『中国研究会』での報告をベースにしている。

* 2 学習院大学経済学部教授

中国経済の台頭をうけて、通商ルール作成の場においては中国の特殊性への対応を想定したルールづくりが目立つようになっている。中国がすでに再加盟している WTO だけでなく、環太平洋パートナーシップ協定 (TPP) なども、中国を意識した条項が議論されてきている。さらに、トランプ政権が成立してから、アメリカがメキシコとカナダとの貿易協定 NAFTA を改定した米国・メキシコカナダ協定 (USMCA) では、WTO での市場経済国の認定を受けていない経済との自由貿易協定を制約する条項が加えられている。

中国経済という存在には通常の市場経済の理解を超えた複雑さがあり、それゆえにこうした外部からのルールメイキングの要求は、中国の実情に即したものでなければ危うい。ちぐはぐな要求であれば、想定した目的を達することも

できず、もしくは望ましくない状況がより強化されることになりかねない。

このため、本稿では、まず中国の市場経済のタイプ分けを行う。自由で闊達な競争とイノベーションを生む分野と政治権力の過度な介入がゆがみをもたらしている分野は、ひとつのシステムとして相互依存しているというよりは、まさに異質な細胞の組み合わせであるキメラのように併存している。

さらに、そのタイプ分けに即した通商ルール形成の一例として、通商ルールの形成の場で焦点となっている 2 つの問題、国有企業の競争歪曲性およびデータ取引の問題について検討する。このとき、中国市場の現状および制度を整理し、さらにそれに関わる国際ルールおよびこれから形成されていようとしている国際ルールとの対応関係を整理する。

II. 中国の市場経済のタイプ分け

中国の市場経済の独自の要素であり現在でも無視できないものに、所有制による区別がある。さらに競争の状況も考慮し、市場経済をタイプ分けする。

II-1. 制度化された企業の所有制別身分格差

中国の市場経済においては、公有制企業が他

の所有制企業よりも優先される。この中国における所有制による区別は、正式な制度が定めている。憲法および党の綱領は表 1 および表 2 のように書いている。

このように党の綱領と憲法は、公有制企業の存在が経済の基軸であり、国家はその地位を保全しなければならないと定めている。この意味

表 1 中国共産党規約が定める企業の所有制別の位置づけ

総綱	中国共産党章程 2017 年 10 月 24 日修正
15 段落目	中国共産党は、人民を領導し、社会主義市場経済を發展させる。寸分も揺るぐことなく公有制経済を發展させ、一分の揺るぎもなく非公有制経済の發展を引導し、奨励、支持する。資源配分において市場に決定的な役割を担わせ、政府の作用をより發揮させ、マクロコントロール体系を確立する。都市と農村、区域の發展、経済社会の發展、ひとと自然の調和の取れた發展、国内の發展と對外開放、經濟構造の調整、經濟發展の方式を轉換し、供給側の構造改革を進める。新しい工業化、情報化、都市化、農業の現代化を同時に進め、社会主義新農村、特色ある新型工業化の道を進み、イノベーション型国家と世界に冠たる科学技術強国を作る。

(出所) 中国共産党章程 (共産党黨員網 <http://www.12371.cn/special/zggcdzc/zggcdzcqw/>) 日本語訳は筆者。

表2 中華人民共和国憲法における企業の所有制別の位置づけ

	中華人民共和国憲法 2018年3月11日改正
第6条	中華人民共和国の社会主義経済制度の基礎は、生産手段の社会主義公有制、すなわち全人民所有制及び労働大衆による集団所有制である。社会主義公有制は、人が人を搾取する制度を廃絶し、各人がその能力を尽くし、労働に応じて分配するという原則を実行する。 国家は社会主義初級段階において、公有制を主体とし、多種類の所有制経済がともに発展するという基本的経済制度を堅持し、労働に応じた分配を主体とし、多種類の分配方式が併存する分配制度を堅持する。
第7条	国有経済、すなわち社会主義の全人民所有制の経済は、国民経済の中の主導的な力である。国家は、国有経済が地位を固め発展することを保障する。
第11条	法律に規定する範囲内の個人経済及び私営経済等の非公有制経済は、社会主義市場経済の重要な構成部分である。 国家は、個人経済、私営経済などの非公有制経済の合法的権利および利益を保護する。国は非公有制経済の発展を奨励、支持および領導し、非公有制経済に対して法にもとづいて監督および管理を行う。

（出所） 中華人民共和国憲法（中国人大網 http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2018-03/22/content_2052489.htm）日本語訳は筆者。

するところは、公有制企業とその他の企業の競争条件は平等ではなく、民営企業および外資系企業は不利な立場に立たされやすい環境のもとで活動している。たとえば、公有制企業は経営が悪化したときその救済が優先される可能性がある。また、民営企業、外資系企業は、その所有制を理由に参入が禁止されている市場がある（天則経済研究所 2011）。

II-2. 所有と競争によるタイプ分け

所有の別に加え、競争の状況によっても中国の市場を分類することができる。筆者は、便宜的に中国の市場経済を、次の3つに分けて整理している（加藤・大橋・渡邊, 2012）。（1）行政独占市場。法規などにより行政独占が定められた市場。（2）混合市場（mixed market）その1。国有企業と民営、その他所有制企業が、異質な条件のもとで競争している市場。（3）混合市場その2および民営企業のみ市場。これは、国有、民営、外資系企業がほぼ平等な条件のもとで競争している市場である。

（1）の行政独占市場は、他業態の参入を禁止する法令などがあり、識別が容易である。これは鉄道、郵便、石油、放送などの業界である。また（3）のうち民営企業のみ市場は、インターネットを舞台とする電子商取引、モバイルペイ

メントなどのサービスの産業が代表例である。

識別が難しいのが、国有、民営、外資系企業が混在して競争している（2）と（3）のちがいである。表3には、行政独占、混合市場そして民営のみ市場について、代表的な市場をあげた。この混合市場について、国有と民営、外資の競争条件が異質なものになっているかどうかは、外見的にわかりやすい指標はなかなかない。その一方、参入と退出などに、国有企業に対する優遇があるタイプの市場はある。たとえば、半導体のファブレス設計製造市場、ファウンドリとともに、政府や政府系ファンドによる出資を受けた企業が多く、純粋民営企業が参入できており有力企業として活動しているのは、ファブレス設計製造産業である。また、鉄鋼産業は、歴史的に国有企業が中心となってきた市場で、本稿でも議論するように退出をめぐっては、国有企業独特の支援を受けている。

それぞれのタイプの特徴は次のように考えられる。まず、（1）行政独占市場では、独占による弊害である価格の上昇や供給不足などが起こりがちである。（2）国有、民営、外資と異なる所有制の企業が異質な競争条件のもとにある混合市場では、必要な淘汰や質の競争への転換が進まず、過度な価格競争、過剰生産能力、そしてコスト削減のために劣悪な労働条件、環

表3 産業別の所有と競争（2019年4月現在）

産業	所有	競争（市場）
鉄道	国有独占	独占
郵便	政企不分・非企業	独占
放送	政企不分	中央、地方に多くの放送局があり競争的
タバコ	政企不分	専売（国からの許可を得て販売）
塩	政企不分	専売
石油加工	国有	国有2社の寡占
水道	国有、地方政企不分、民営	地域分割
電力	発電：国有、民営、混合所有。	混合市場。発電：国有5社、民営、混合所有の混合市場
	送電：国有	送電：国家2社の地域分割
航空	国有、民営、民・外資混合所有。混合市場。	混合市場。国有3社、混合1社、民営4社
通信	固定電話・携帯：国有	固定電話：4社、携帯電話：3社、データ通信：6社、
	データ通信：国有、民営。	混合市場。
鉄鋼	国有、民営、混合所有。混合市場	混合市場。1万社以上
家電	混合、民営、外資。混合市場	混合市場。数10社
電子商取引	有力企業はすべて民営。	アリババ、JDとその系列が有力企業
モバイル ペイメント	有力企業はすべて民営。	アリペイ、ウィーチャットペイが有力。その他無数。 国有の銀聯もある。
半導体 ファウンドリ	国有、国有と外資の混合所有。	混合市場。有力企業はSMIC（国有）、華虹（国有、 外資の混合所有）
半導体 ファブレス 設計製造	民営 国有 外資。	混合市場。有力企業は、民営（ハイシリコン）、国有 （ZTE、Uni）。ただしこの市場はグローバルに競争して おり、クアルコム（米国）、MTK（台湾）とも競争。

（出所） 筆者作成。

境保全コストの回避などの現象が現れてくる。異質な競争条件として、さまざまな条件が考えられるが、次節では国有企業への優遇がソフトな予算制約をもたらしていることを示す。この点については後述する。また、(3) 国有、民営、外資が併存し競争しているものの、所有による

競争条件の違いがない混合市場もある。民営企業のための市場の場合、企業自身の競争優位によって競争が行われ、当然ながら所有制差別の影響はほぼ存在しない傾向が強い¹⁾。

1) 民営企業同士の競争が政治の影響を受けないと断定はできない。実際には、特定の民営企業が、関係の深い政治家の意向に左右され、ビジネスの論理とは異なる行動をとることもある。政治家個人に金銭的利益を与えるための「財布」としての役割を果たす、政府の影響力行使のために本業と関係の無い行動をとることもある。こうした民営企業は、政治家の「白手袋」という俗称と呼ばれる。たとえば、海南航空は参加の香港航空、香港エクスプレスも含め、サービスの良さと価格の安さで評判が高い。しかし、ドイツ銀行対して影響力を行使できる規模の株式を保有していた事もある。この会社の背後には、有力政治家がいたという噂がある。

Ⅲ．通商ルールの争点と中国経済の特徴

以上のようなタイプ分けをもとに、現在通商ルールの形成の焦点となっている2つの事例をもとに、中国の市場の特徴とそれをめぐる制度を確認し、分析を行う。

第1の事例は、国有企業への補助金が競争歪曲的であるという主張の検討である。これは、異質な競争条件のもとにある混合市場その1では、ソフトな予算制約による過剰な競争が起きている可能性があり、国有企業が競争を歪曲している可能性があるという視点から、鉄鋼企業の事例の分析を紹介する。現在、WTOその他の通商ルール形成の場では、国有企業の競争中立性を担保する規律が必要であるという主張が出てきている。国有企業への競争中立性の問題である。

第2の事例は、データの移動とそれを担うプラットフォーム企業への規制をどうおこなうべきか、である。デジタル技術を軸にイノベーションが進むこの分野は、利用者が多ければ多いほど、提供できる価値の質があがるという特徴も持っている。このネットワークの外部性と呼ばれる性質が働くこの分野の市場では、先行した民営企業の利用者数の大きさがもたらす価値が参入障壁となり、国有企業の参入がおこらず、民営企業の独壇場となっている。このため、異質な競争条件がもたらす歪みも、政治力を背景にした行政独占の弊害もない。さらに、こうしたモバイルの価値を高める技術からあたらしいイノベーションが起きている。しかしながら、こうした企業が蓄積しているデータをそもそもどう扱うべきか、制度が未確立である。このため、通商取引のルールもまだ未確定である。さらには、国家との関係を考えて、個人情報の保護、個人のデータ所有権の権利保護がどの程度実行されるかは、十分に担保されていない。

Ⅲ－1．国有企業：補助金規律と競争中立性

本節では、国有企業への補助金規律について、鉄鋼産業の事例を考察していく。本節の議論は、渡邊（2017a）およびWatanabe（2019）に依拠している。

Ⅲ－1－1．通商ルールの中での補助金規律

世界貿易機構（WTO）の枠組みでは、あるタイプの補助金は貿易歪曲効果が高いと考え、是正のための規律を設けている。その「補助金及び相殺措置に関する協定」は、補助金を以下のレッド（禁止補助金）、グリーン（一定の条件を満たす研究補助金、地域開発補助金、環境補助金）、イエロー（レッド、グリーンのうちらでもなく一般的利用可能性のある補助金）の3つに分類し、相殺措置に関して基準や調査手続等を規定している。

この補助金規律の枠組みでは、まず（1）補助金の定義、（2）補助金が受給者にもたらす利益、（3）特定性（イエロー補助金の場合）、そして（4）補助金もたらす悪影響を定めている（表4参照）。

Ⅲ－1－2．中国での補助金の定義

この補助金の問題が改めて注目を浴びることになったのは、中国の過剰生産能力の問題と関係づけられてからである。2014年から15年にかけて、中国国内での鉄鋼の過剰生産が顕在化し、2015年には業界全体で大半の企業が赤字に転落し、大規模な安価での輸出が始まった。これは、中国の鉄鋼産業の過剰生産能力が世界経済に与えるダメージとして受け止められた。そして、この現象の背景として、国有企業に対する優遇措置そして補助金が貿易取引および競争を歪曲しているのではないかと、という指摘が出てきたのである。2016年に中国杭州で開かれたG20において、この問題を国際的に協議する場としてグローバル鉄鋼フォーラムの設置

表4 「補助金および相殺措置に関する協定」における補助金などの定義

補助金の定義 第1条1項	この協定の適用上、次の(a)の(1)又は(2)のいずれか及び(b)の条件が満たされる場合には、補助金は、存在するものとみなす。 (a) (1) 加盟国の領域における政府又は公的機関（この協定において「政府」という。）が資金面で貢献していること。すなわち、 (i) 政府が資金の直接的な移転を伴う措置（例えば、贈与、貸付け及び出資）、資金の直接的な移転の可能性を伴う措置又は債務を伴う措置（例えば、債務保証）をとること。 (ii) 政府がその収入となるべきものを放棄し又は徴収しないこと（例えば、税額控除等の財政による奨励）。 (iii) 政府が一般的な社会資本以外の物品若しくは役務を提供し又は物品を購入すること。 (iv) 政府が資金調達機関に支払を行うこと、又は政府が民間団体に対し、通常政府に属する任務であって(1)から(3)までに規定するものの一若しくは二以上を遂行すること若しくは政府が通常とる措置と実質上異なるものをとることを委託し若しくは指示すること。 (2) 1994年のGATT第十六条に規定する何らかの形式による所得又は価格の支持があること。 (b) (a)の(1)又は(2)の措置によって利益がもたらされること。
利益 第14条	「利益」とは、市場価格と比較して政府による資金的貢献の方が受け手にとってより有利な条件であることを意味する。第14条には、具体的に、投資、貸し付け、債務保証、物品購入にあたって、当該国内の市場取引条件よりも有利な条件であることが確認できなければならない、としている。
特定性 第2条	(a) 補助金の交付対象が明示的に特定の企業・産業に限定されている場合、特定性あり。 (b) 補助金の交付対象やその額が客観的な基準・条件によって定められている場合、特定性なし。 (c) (a)及び(b)によれば特定性がないと考えられるが、事実上、補助金が特定の企業・産業に利用されていると判断できる場合、特定性あり。
悪影響 第5条	(a) 他の加盟国の国内産業に対する損害、 (b) GATTに基づいて与えられた利益の無効化・侵害、 (c) 他の加盟国に対する損害
著しい害 第6条3項	(a) 補助金供与国内での輸入代替・輸出妨害、 (b) 第三国市場における輸入代替・輸出妨害、 (c) 補助製品の価格を同一市場における同種の製品の価格よりも著しく下回らせるもの、価格の上昇を著しく妨げ、価格を著しく押し下げ若しくは販売を著しく減少させるもの、 (d) 略。

(出所) 経済産業省ホームページ、「補助金および相殺措置に関する協定」条文。

https://www.meti.go.jp/policy/trade_policy/wto/wto_agreements/marrakech/html/wto13.html

が合意され、その後フォーラムの会合が開かれている。図1にあるように、2009年に一度縮小した鉄鋼の輸出量は急拡大し、2015年には1億1000万トンあまりを記録している。輸出価格は輸入価格を下回り、2010年以降は下落の一途をたどり、平均輸出価格は2015年にはトンあたり559ドルと、2011年の1,048ドルから半分まで下落している。

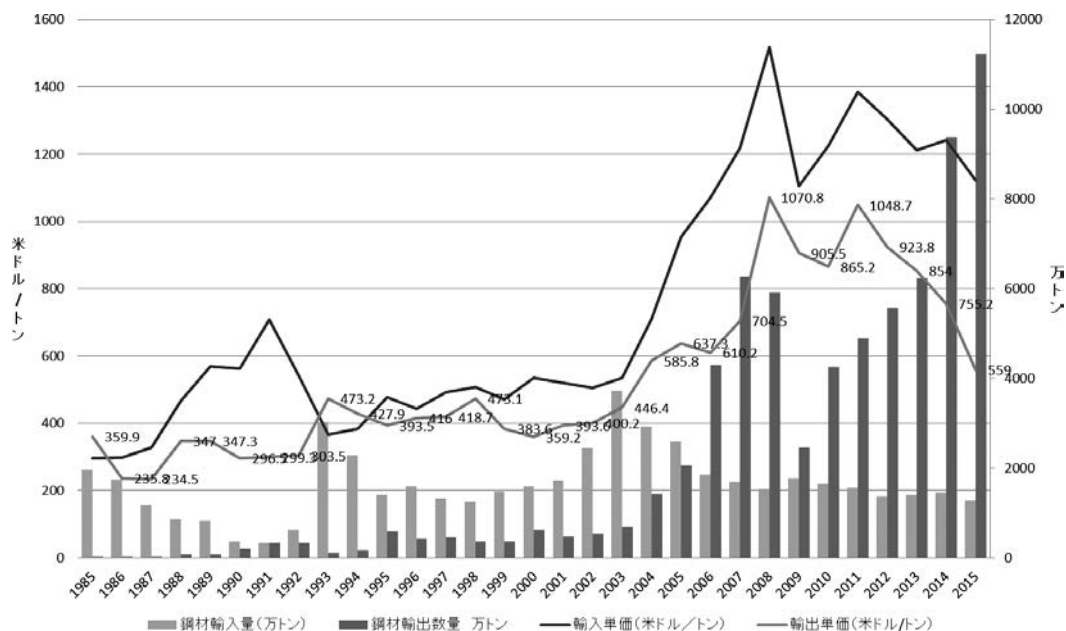
では、中国の補助金は貿易歪曲的な作用をしたのであろうか。この点を2段階に分けて考えていく。まず本節で、中国における補助金が、前出の補助金および相殺措置協定の定める補助

金に相当するのかを確認する。次節では、その補助金が悪影響、著しい害をもたらしたのかを検討する。

まず、補助金の定義である。中国の企業会計基準16号は、「政府補助」を次のように定めている。「政府補助」とは、(ア)無償で譲渡されること、(イ)現金・非現金資産を、政府から直接取得したもの、を指す。さらに、これらの費目は、「営業外収入」として計上し、どの主体から、どのような名目で、いくらもらったのかを明記することが求められていた²⁾。

では、この補助金は、受給者に利益をもたら

図1 鉄鋼の輸出入量と輸出入価格の推移



(出所) 中国特殊鋼年鑑

表5 中国での補助金の定義

企業会計準則16号「政府補助」	(ア) 無償で譲渡されること、(イ) 現金・非現金資産を、政府から直接取得したもの、
利益	無償で提供された補助の金額が、利益となる。
特定性	状況による。たとえば、国有であれば受給でき、民営であるためにできない、という状況は、特定性の可能性が疑われる。

(出所) 企業会計準則16号をもとに筆者作成。

しているのであろうか。これはこの補助金の定義から、無償で譲渡されること、としていることから、明白であろう。政府された譲渡された現金、非現金資産の価値に当たる部分は、まるまる受給者の利益となる。

そして特定性については、状況に応じて異なるので、個別に事実を確認する必要がある。ただし、企業として同等の能力、同等の条件を備えながら、国有企業であれば補助金の受給を受けられ、民営企業にはその権利がない、という

運用が行われた場合には、特定性が疑われる事もあるであろう。現実には、ある程度そうした傾向はあるが、民営企業が補助金を受け取る事もある。このため、実際に特定性があるかどうか、実証的な課題となる。

以上から、中国の企業会計準則に定められた補助金は、補助金および相殺措置に関する協定の定める補助金の定義に沿ったものであり、その供与は受給企業に利益をもたらしていると考えられる。

2) 企業会計準則の改定に伴い、2017年7月1日より、日常的経済活動に関わる政府補助は、「その他収益」に計上し、非日常的な活動に関わる政府補助は、「非営業収入」に計上されることが決まった。

Ⅲ-1-3. 悪影響：混合市場で起きた過剰生産

それでは、この補助金は、他の加盟国およびその国内産業に、「悪影響」「著しい害」をもたらしたのであるか。

渡邊（2017a）とその修正稿は、上場鉄鋼企業の財務報告書データをもとに、この補助金および営業外収入が、企業の経営状況と中国国内の産業に悪影響を与えたかを検証した。具体的には、補助金が国有企業のソフトな予算制約の存在を通じて、過剰生産をもたらした可能性を検討した。ここでの検証は、中国国内への影響を対象としており、他の加盟国への影響を直接は検証していない。しかし、図1にあるように、輸出価格の下落は著しく、これは国内価格の下落と連動していると推測できる。

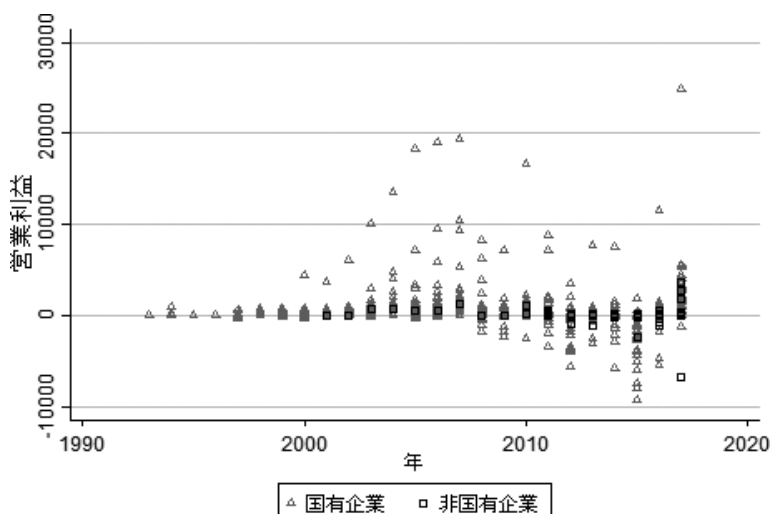
まずこの産業全体の動向を概観する。まず、中国国内の上海もしくは深圳のA株市場に上場しており、1993年から2017年の間に鉄鋼関連の企業と確認できた企業はのべ42社である。2015年時点で国有企業は28社、民間企業は6社であった。図2は、上場している鉄鋼産業企業すべての営業利益の推移を示したものである。2008年を転機に赤字企業が出現し、2015年には、ごくわずかを除き、大半の企業が赤字

に転落したことがわかる。△が国有企業、□が非国有企業である。これをみると、2007年まではすべての企業が営業黒字を計上していたことがわかる。2008年から赤字企業が出現しはじめるがその大半は国有企業である。営業利潤の黒字額も赤字も、国有企業が非国有企業に比して大きい。さらに、2008年以降の景気悪化期において、民間企業の一部は赤字に転換しているがその幅もごく小さい。

補助金の供与が営業利益を悪化させるという因果関係はあったのか。渡邊（2017a）では、差の差の推定（Difference in Difference）という手法を用いて確認した。この際、政府の支援を受ける費目として非経常収入を用いた。その後、補助金そのもののデータでの分析を行った。本稿では、それらの主な発見を紹介する。

この分析は次のようなステップでおこなった。まず、補助金などの供与が「救済」に当たると判断する基準を定める。具体的には、「補助金もしくはそれを含む非営業収入³⁾が、本業の利益である営業利益を相殺するもしくはそれを上回る支援の規模があった」場合とした。さらに、こうした「救済」が特に国有企業へ与えられたか否かが今回の焦点になるため、「国有

図2 上場鉄鋼企業（のべ42社）の営業利益（百万元）の変遷



(出所) 中国上場企業財務報告データベース Sinofin よりデータを取得し、筆者作成

企業でありかつ救済を受けたかどうか」を処置群グループと定義する。

次に、「救済」を受けた企業の次期の営業利益がどう推移したかを識別する。まず、「救済」を受けた企業は、のべ23件となる。国有企業と民間企業に分けてみると、民間企業で「救済」を受けたのは、2008年以降の期間では、国有

企業から民間企業に転換した1社が2件と、一貫して民間企業である1社と合わせて2社の計3件のみであった（表6参照）。次に、「救済」された国有企業と「救済されなかった」国有企業の営業利益の動向を比較する。図3をみると、「救済されなかった」国有企業グループの翌年の営業利益は、赤字から黒字まで分布している

表6 営業赤字を上回る補助金を受け取った企業

証券番号	企業名	年	所有	実質支配者	営業利益 (百万元)	補助金 (百万元)
515	攀枝花鋼鉄重慶鈦業	2000	国	國務院国資委	-1	5
717	ST 広東韶鋼松山	2016	国	広東省国資委	-218	231
778	新興鑄管	2014	国	國務院国資委	-439	1,611
932	湖南華菱鋼鉄	2011	国	湖南省国資委	-1,008	1,165
932	湖南華菱鋼鉄	2013	国	湖南省国資委	-105	500
932	湖南華菱鋼鉄	2014	国	湖南省国資委	-3	285
2075	江蘇沙鋼	2012	民	沈文榮	-24	50
2423	中原特殊鋼	2016	国	國務院国資委	-76	126
600117	西寧特殊鋼	2016	国	青海省国資委	-42	104
600126	杭州鋼鉄	2014	国	浙江省国資委	-43	81
600165	寧夏恒力	2004	国	寧夏国資委	-1	6
600165	寧夏恒力	2007	国	寧夏国資委	-6	9
600165	寧夏恒力	2008	国	寧夏国資委	-5	9
600165	新日恒力	2011	民	肖家守	-4	11
600165	新日恒力	2013	民	肖家守	-19	67
600231	凌源鋼鉄	2012	国	朝陽市国資委	-461	508
600231	凌源鋼鉄	2013	国	朝陽市国資委	-413	1,257
600231	凌源鋼鉄	2015	国	朝陽市国資委	-744	809
600307	甘肅酒鋼宏興鋼鉄	2014	国	甘肅省国資委	-7	139
600782	新余鋼鉄	2015	国	江西省国資委	-68	191
600808	馬鞍山鋼鉄	1999	国	安徽省国資委	-74	110
601005	重慶鋼鉄	2014	国	重慶市国資委	-2,843	3,098
601968	上海宝山鋼鉄包装	2016	国	中国宝武鋼鉄	-2	25

（出所） Sinofin の上場企業財務報告データより筆者作成

3) この分析にあたっては、各社の財務報告に計上されている「補助金額」と「非営業収入」の情報を用いた。「補助金額」は、四半期報告で計上されたものを足し上げたものを利用し、「非営業収入」は年度報告に計上されたものを用いた。この場合「非営業収入」を上回るというずれが生じているサンプルもある。

のに対し、「救済」された国有企業グループの翌年の営業利益はほぼ赤字に集中していることがわかる。

以上、営業赤字を上回る救済を受けた民間企業はほとんど存在せず、国有企業のあいだでの「救済された」企業と「されなかった」企業の比較から、国有企業に対する「救済」は、黒字転換ではなく、赤字の長期化をもたらした可能性が高いことがうかがえる。逆にいうと、国有企業に対しても、「救済を行わない」もしくは、民間企業と同様の救済とその後のガバナンスが行われていたとしたら、翌年の赤字は発生しなかったであろう。つまり、利益にならない生産という意味での過剰生産が行われていたと推定できる⁴⁾。さらに、Watanabe (2019) では、鉄鋼製品の財別の価格とコスト、生産量を含むデータを用い、こうした「救済」が、コスト割れでの価格設定をもたらしているのか否かを検証している。

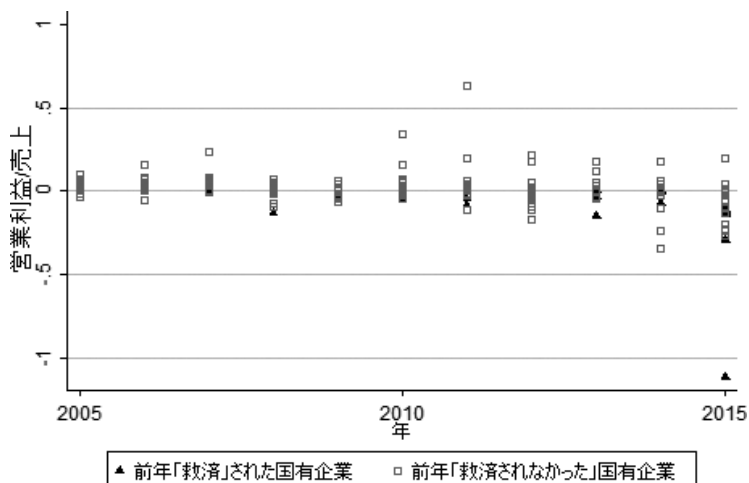
鉄鋼産業の市場は、第1節での分類では、国

有企業、民間企業、外資系企業が競争する混合市場である。さらに以上の分析の結果から、国有企業の競争条件は、民間企業に比して、予算制約がソフトである可能性が高い。つまり、異質な競争条件のもとで国有企業と民間企業が競争しており、その結果として過剰生産の問題が発生した可能性がある。つまり、冒頭の市場分類での混合市場（2）である可能性が否定されなかった。補助金によるソフトな予算制約に加え、コストを抑えるため、脱硫装置の設置とその利用に消極的であり、排気が汚染されていることは報道でも指摘されてきた。国有企業の競争条件の中立化は必要であろう。

さらに、鉄鋼産業以外でも、所有別に異質な条件で競争している混合市場では、このようなソフトな予算制約を通じた過剰生産、劣化した技術を使用しつづけることでの環境汚染などが起きる可能性はある。

平成30年度版通商白書は、鉄鋼と並んで半導体産業での過剰生産の可能性を指摘してい

図3 救済された国有企業と救済されなかった国有企業の翌年の営業利益



(出所) 筆者作成。

4) 渡邊 (2017a) では、この傾向の存在を、統計的に確認するために、次の定式化で差の推定を行った。2008年2015年の期間について、当期の営業利益/営業収入を、国有企業ダミー、救済ダミー、非営業収入/営業収入、さらに国有企業ダミー×救済ダミー×非営業収入/営業収入で回帰すると、最後の変数の項統計的に有意で、係数は-2.91 (0.629) となった。

る。2019年現在、中国の半導体生産は需要を満たしておらず、産業政策として補助金を通じてこうした産業を育成することは中国経済にとって必要な措置であろう。また、自由貿易の現在でも、こうした産業政策の対象が、国籍による差別がなければ、こうした支持が社会厚生の上をもたらし可能性がある。しかし、そうであっても、国内の特定の企業のみを優遇する「特定性」がある場合は、以上で考察した鉄鋼産業と同じメカニズムが働けば、競争条件は中立的ではなく、過剰生産をもたらし可能性がある。この点について今後も注視していく必要があるだろう。

Ⅲ-2. プラットフォーマー：データ取引規制と中国のプラットフォーム企業

2つ目の分野は、データの国際取引とそれに関連するプラットフォームをめぐる規制である⁵⁾。この分野は、現在中国のみならず世界全体でのテクノロジーの最先端であり、さらに、ネットワークの外部性が働くこともあり、中国においては民営企業の独壇場となっている。そして、現在、そうしたプラットフォームのデジタルの技術が、オフラインのリアルビジネスを生み出し、あたらしいイノベーションを支えている。

ただ、このデータをめぐる取引の規制は、個人情報保護と深く関わっている。データの国境を越えた流通を認める前に、データの所有権を確定することの必要性が認識されるようになってきている。個人情報の取り扱い、国家と企業への制限が必要になる。中国においては、プラットフォーム企業などに課されている個人情報保護の思想は、日本や欧州と思いのほか近い。この部分の国際的な協調は可能であろう。国家の行動については主権の問題であり、直接介入することは難しいが、国際的な制度のハーモナイゼーションを進めることは必要であろう。

Ⅲ-2-1. データ取引規制の方向性と通商ルール形成の方向性

データの国際的取引をめぐる論点は、ここ数年で大きく変化しつつある。

(1) データローカリゼーションへの対抗

越境データ移転、まだデジタル貿易と呼ばれるインターネットなどを介した貿易へのルール形成は、環太平洋経済連携協定（TPP）の交渉が進展するなかで注目されるようになった。環太平洋経済連携協定（TPP）は、関税不賦課のほか、データの越境移転許可、コンピューター関連設備の設置要求やソースコード開示要求の禁止など、包括的に規定している。

データローカリゼーションに関する各国の規制は、(1) データの国外移転の制限 (2) 当該国で収集（生成）したデータの国内保存を義務づけ——に大別される（椋 2018）。

(1) の代表例が欧州連合（EU）の一般データ保護規則（General Data Protection Regulation: GDPR）である。GDPRは個人情報のみを対象とし、欧州委員会が十分なレベルの保護をしていると認める「十分性認定」を受けた第三国に限ってデータ移転が可能になる。日本と韓国は、2018年に十分性認定を受けている。

(1)に加えて(2)の国内保存義務も課している。その代表例が中国のサイバーセキュリティ法である。次節で確認するとおり、重要情報インフラ運営者は中国国内で獲得したデータを中国国内で保管しなければならず、越境移転する場合には安全評価が必要になる。

中国については、多くのデータの流通の制限を設けている。中国では政府のインターネット検閲により、多くの外国のウェブサイトが閲覧できない。SNS（交流サイト）や無料ネット通話のアプリも、中国独自のものでないと使えないことが多い。また、ソフトウェアのソースコード開示要求や外国企業のドメイン取得規制など、様々な規制の動きがあり、「デジタル保護

5) この論点については、まだまとまった分析を完成させていない。主に、渡邊（2017b）の議論と、制度の検討をもとに、注目すべき論点を紹介するにとどめる。

主義」と呼ばれる越境データ通信に関する規制の広がり懸念材料となっている（椋, 2018）

（2）データの所有権

欧州連合（EU）の一般データ保護規則（GDPR）の背後には、個人のデータの扱いをめぐる議論の深まりがある。個人情報、データとして新しい価値を生むと同時に、個人のプライバシーの維持は、消費者の基本的人権として守られなければならない。さらに、プラットフォームなどの企業は、個人が提供したデータを、加工し、新しい価値を生んでいる。とすれば、個人に「データの所有権」があり、そのためには「データポータビリティ」を保証する必要がある。つまり本人が望むのであれば、データを引き上げ、第三者に渡すことができるようにしなければならない。企業は、そのデータを加工して創造した新しい価値に対して知的所有権を持つ。しかし、データそのものの所有権は個人に帰属し、それは基本的人権であるという発想である。たとえば、こうした個人データを所有している企業が、破産をしたとき、その個人データを資産として勝手に売却をしてもいいのか。それは本人の同意が必要であるという発想である（ティロール, 2018, 15章；Gans, 2018）。

「データの所有権」という発想は、所有権を行使する枠組みを設定できれば、そのもとでデータの流通を可能にしようというものである。前述のように、GDPRには、国外データ移転の制限を求め、追加的なコストを発生させているという批判がある。しかし、その発想は所有権を設定することで移動を可能にしよう、というものである。さらに、こうしたデータの所有権の発想に批判的であった米国でも、フェイスブックのケンブリッジアナリティカへの無断データ供与事件を受けて、積極的にこの発想を活かそうという議論も出てきている。ポズナーとワイル（Posner and Wyle, 2018）は、この発想をさらに進めて、個人には「データ配当金」を支払うべきだという主張を展開し、カリフォルニア州はこうした制度の導入の検討を始めている。

データに関する所有権や基本的人権という発想は、労働における奴隷の禁止に近いものである。これはちょうど、労働者には移動の自由も就業の自由もあるけれど、その権利は法律で保護されなければならない、という発想に近い。

Ⅲ-2-2. 中国のデータをめぐる政策と個人情報保護規制

（1）おもな制度

それでは、中国のデータをめぐる制度、個人情報保護の規制はどうなっているのか。国内において、（1）データの公開と利用を促す政策と（2）個人情報の保護を求める法規、さらには（3）国家・政府の情報の公開と秘密保持を巡る法規がある。さらに、国外に対しては、（4）データの移転に国家が一定の制限を加える法規がある。

（1）データの公開と利用を促す政策として、社会信用体系建設企画概要（2014-2020）がある。計画経済から市場経済へ移行する時期、中国では借れたカネは返さない、商品の代金は払わない、偽物が横行するなど、信用の問題、経済学の用語でいうところの情報の非対称性の問題が蔓延した。契約や政策の履行が保証されないのが中国経済の大きな課題であった。こうした状況を改善するため、金融機関の間で、与信先の情報を交換し情報を共有する制度が2000年代初期に始まっていた。それを、政務、業界管理、商業取引その他の範囲に広げ、信用システムとして網羅しようというのがこの政策である（中国人民銀行征信中心, 2015；中国人民銀行, 2013）。

企業や個人の信用記録中心（征信中心）を中央銀行である人民銀行の傘下に設置し、情報の共有を目指している。金融機関の与信者情報だけでなく、税金の未払、貸し倒れなどの不良情報の共有するデータベースの構築などが目標として掲げられている。

（2）個人情報の保護を求める法規として、『征信業管理条例』がある（表7参照）。これは、（1）に先んじて2013年に公布実施された中国版の個人情報保護法である。個人情報を収集

しそれをさらに第三者にシェアする場合、その主体は「情報シェア機関」と呼ばれ、この法規に従わなくてはならなくなる。アリババや Tencentなどのプラットフォーム企業が持つ個人情報を他企業が利用して広告その他の業務を使用とするときは、この法規に従っている。2019年6月に入り、『データ安全管理弁法』のパブリックコメント稿が提出されて、データの取り扱いルールの整理を行おうとしている。中国における個人情報保護を最初に定めた『征信業管理条例』については、次節で詳細を検討する。

さらに、(3) 国家・政府の情報の公開と秘密保持を巡る法規として、政府機関に対しても情報公開を求めている『政府情報管理条例』がある(2019年に公布実施)。一方で、2010年に公布発布された『保守国家秘密法』は機密の漏洩を禁じ、2017年に公布発布されている『国家情報法』では、国家の情報収集活動に国内のすべての組織個人は、法に従う形で情報収集に協力することを求めている。

(4) データの移転に国家が一定の制限を加える法規は、サイバーセキュリティ法である(表8参照)。これも以下で検討する。

(2) 個人情報保護とデータの国際移転に関する内容

まず、個人情報保護関わる法規の条文を確認する。個人から情報を集めそれを第三者に提供する行為を行う機関を情報シェア機関(征信業)と呼ぶ。この情報シェア機関に対しては、具体的な個人情報の保護が求められており、それは欧州・日本の個人情報の思想に通じたものになっている。情報の移転に関しては、基本的に本人の同意を求めていること(第13条-17条)、宗教、信仰、DNA、指紋、血液型、疾病、病歴については、収集自体が禁止されている(第13条)、また不良情報の保持については年限が定められている(第15条)。このため、情報シェア機関は保有するデータを政府にシェアする場合には、本人の同意もしくは通知が必要となるはずである。しかし、政府としてこの制約を超える要求ができる法規があるのかはつきりしない。

2018年に欧州においてGDPRが施行されたあと導入されているデータポータビリティの考え方は、個人情報の保護と、プラットフォームのデータ利用による独占の弊害への抑止とし

表7 情報シェア機関管理条例(征信業管理条例)

2013年公布	条文
第13条	個人情報を収集する場合は、本人の同意を得なければいけない。ただし、法律および行政法規が公開する情報を除く。企業の董事、監事、高級管理人およびその職務履行に関する情報は個人情報ではない。
第14条	情報シェア機関は、宗教、信仰、DNA、指紋、血液型、疾病および病歴および法律、行政法規で収集が禁止された情報を収集してはいけない。情報シェア機構は、個人の収入、預金、有価証券、商業保険、不動産などの情報および納税額などを集めてはいけない。ただし、情報主体に明確な通知をし、その情報が情報主体に不利な影響をもたらさず、書面での同意を得た場合を除く。
第15条	情報シェア機関は、不良情報を他機関に提供するためには、事前に本人に通知しなければいけない。ただし、法規などにより公開された不良情報に限る。
第16条	情報機関が個人の不良情報を保存する機関は、その行為もしくは事件の終了から5年以内とする。5年以上たったものは削除しなければならない。保存期間内について、情報主体はこの不良情報についての説明を加える権利を持つ。
第17条	情報主体は情報シェア機関に対し、自分の情報を確認することができる。個人は毎年2回まで無料で自身の信用情報の報告を受ける権利を持つ。
第18条	情報シェア機関に個人情報を照会する場合は、その用途について、情報主体の同意を得る必要がある。情報シェア機関は違法な情報提供をしてはいけない。

(出所) 中華人民共和国人民政府ホームページ (http://www.gov.cn/zw/gk/2013-01/29/content_2322231.htm)

て、有効な考え方である。しかし、この「データポータビリティ」の考え方はまだ中国には導入されていない。また、技術の進展にともない、顔認識、姿勢認識などについての情報収集と識別が進んでいるものの、こうしたデータへの規制は世界中でまだ存在していない。こうした技術革新のスピードに規制がなかなか追いつかない。

一方で、データの国際移転に関しては、まずは個人情報の保護とそれの延長としての移転の制限がもためられている（第41条、第76条）。これに加えて、「重要データ」の政府による検閲と管理が求められているのが、この中国のサイバーセキュリティ法の特徴である。何ををもって「重要データ」とするのかは、政府が決定する権限を持っている。このため、個人情報の保護を目的として、国際的なデータ移転に制限をかける欧州の発想とは異なる要素が加わっている。さらに、データについては、中国国内での保存も要求されている。

具体的な条文からは、中国のデータの取り扱いについては、プラットフォームなどの民間企業は、個人情報保護を基本的人権と捉える欧州流のデータの所有権と親和性の高い規制に従っ

ている。しかし、データポータビリティなどの考え方を通じて、プラットフォームのデータ独占を抑止する考え方はまだ導入されていない。一方で、国家の権限は強く、それをどのくらい制限できるのかが不明である。

Ⅲ-2-3. 中国プラットフォーム：企業の身分とイノベーション

中国のプラットフォーム企業が活動する市場には、次のような特徴がある。第一に、第1節の市場の分類によると、ほぼ民営企業のみが参加する市場である。このため、所有身分による待遇や競争条件の差別はほぼないと考えられる市場である。

第二に、ユーザー数が多い企業ほど有利に働くネットワークの外部性ゆえに、いくつかの企業が寡占的な地位を占めている。特にモバイルペイメントのサービスは、経済取引の拡大を促進する正の外部性を持っており、この分野でのユーザー数の多さは、圧倒的な強さを持つ源泉となっている。アリペイは、このモバイルペイメントの利用しやすさを改善するために、本格的に自らの持つビッグデータの有効な利用を始めている（2012年から開始した「利用者行動習慣システム」。詳しくは、渡邊，2017）。

表8 サイバーセキュリティ法（インターネット安全法）

2017年公布	条文
個人情報の定義 第76条（五）	個人情報とは、電子又はその他の方式で記録した単独又はその他の情報と組み合わせて自然人（個人）の身分を識別することができる、自然人の氏名、生年月日、身分証番号、個人の生体認証情報、住所、電話番号等を含むがこれらに限らない各種情報をいう。
個人情報の保護： 第41条	ネットワーク運営者は、個人情報を収集、使用するにあたり、合法、正当、必要の原則を遵守し、収集、使用の規則を公開し、情報を収集、使用する目的、方式及び範囲を明示するとともに、被収集者の同意を得なければならない。ネットワーク運営者は、その提供するサービスに関係のない個人情報を収集してはならず、法律、行政法規の規定及び双方間の取決めに違反して、個人情報を収集、使用してはならず、かつ法律、行政法規の規定及びユーザーとの取決めに従い、その保存する個人情報を処理しなければならない。
国内保存 第37条	重要情報インフラの運営者は、中華人民共和国国内での運営において収集及び発生した個人情報及び重要データを、中華人民共和国国内で保存しなければならない。業務の必要により、確かに国外に提供する必要がある場合は、国家インターネット情報部門が國務院の関係部門と共に制定した規則に従って安全評価を行わなければならない。法律、行政法規に別途規定がある場合は、それに従う。

（出所） 全国人民代表大会ホームページ（http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2016-11/07/content_2001605.htm）

第三に、独占力を持ちながら、サービスをオープンにする戦略をとっている。このモバイルペイメントサービスを普及させるために、第三者の事業者がサービスを利用しやすくする戦略をとった結果、オンラインとオフラインを結んで新しい便益を生むイノベーションが次々と起きている。

第四に、こうしたイノベーションの源泉としてデータを活用しているが、データの所有権をもつ個人への何らかの支払いをするという制度的な枠組みは出てきていない。しかし、中国社会でも個人情報の流通に関する規制を求める、一定のプライバシーの保護に関する意識は高まっている。2018年に滴々出行というシェアライドアプリの傘下のあるデート紹介アプリを利用して乗車した女性が運転手によって暴行を受け殺される事件が2度連続して発生した（たとえば、Lusha Zhang, Tony Munroe 2018）。このデートアプリでは、乗車側の個人情報が車を運転する側に広くに流通しており、運転側は被害者を選別し暴行に及んだ。その後、滴々出行

はこのデートアプリの運営を停止した。この事件を機に、個人情報の取り扱いへの社会の関心は高まっている。

第五に、国家との関係では、『征信業管理条例』は第三者へのデータ移転にあたっては、データ所有者の同意を必要とする条件を詳細に定めており、この第三者に政府が含まれていることは否定されていない。しかし、『国家情報法』はすべての組織にたいし、国家への協力を求めており、その際『征信業管理条例』の制約をどのように受けるのかは不明である。行政や政治権力が法を超越した存在として振る舞うことがある中国においては、国家が個人情報の保護を放棄することへの制約がない。この個人のデータ所有権の保護とさらにはそれをもとにプラットフォームのデータ利用独占を抑止する「データポータビリティ」の考え方について、国家の個人情報利用とプライバシー保護のバランスについて、通商ルールの形成を通じて、担保する方法を探る必要がある。

IV. おわりに

以上では、鉄鋼産業における国有企業の補助金の問題、データの国際移転をめぐる問題点を事例に、中国の市場経済のタイプとそれをめぐる制度を紹介し、それぞれで通商ルールにおいて検討されるべき問題を整理した。鉄鋼産業のような、国有企業が優遇を受け、民営企業、外資系企業と異なる条件のもとで競争している混合市場の場合は、補助金の供与が過剰生産能力を生み出す悪循環が起きている。こうした「悪い混合市場」については、補助金の停止、国有企業の競争歪曲性への対応を求めることが必要である。

一方、データの国際移転の問題については、中国のプラットフォームは、米国のそれと並

ぶ大きな存在であり、国内でも国際的にも複占、寡占状態を形成していると同時にそのデータを利用したサービスの改善の面で新しいイノベーションを行っている。さらにモバイルペイメントのようにそうしたサービスを第三者が利用する敷居を下げ、オンラインとオフラインの融合というかたちのイノベーションを促しているこの点では、アメリカのプラットフォームよりも進んだサービスの提供ができています。とはいえ、こうしたプラットフォームに対しては、個人に対する「データの所有権」と「データポータビリティ」を認める制度はまだ導入されていない。この点での国際的な制度の融合を、よりプライバシーとイノベーションの併存をもとめ

る制度の導入を、プラットフォームを通じて、中国にも浸透させることも望ましい。

参 考 文 献

〈日本語参考文献〉

経済産業省, 『通商白書 2018』 <https://www.meti.go.jp/report/tsuhaku2018/index.html>

ティロール, ジャン (2018) 『良き社会のための経済学』日本経済新聞出版社

椋 寛 (2018) 「デジタル貿易の課題 (1) から (8)」『やさしい経済学』日本経済新聞 2018年8月22日から31日

渡邊真理子 (2017a) 「中国鉄鋼産業における過剰生産能力問題と補助金: ソフトな予算制約の存在の検証」RIETI Discussion Paper 17-J-058

渡邊真理子 (2017b) 「アリババがつくる巨大プラットフォーム経済—情報の非対称性のない」ビッグデータ社会のゆくえ—『外交』Vol. 46 Nov./Dec. 2017

〈英語参考文献〉

Gans, Joshua, 2018, “Data (Identity) Portability” 競争政策研究センター (CPRC) 第15回国際シンポジウム (2018年5月18日) での講演資料。 https://www.jftc.go.jp/cprc/koukai/sympo/2018notice_2_files/180518sympo1.pdf

Posner and Wyle, 2018 *Radical Markets: Uprooting Capitalism and Democracy for a*

Just Society Radical Markets, Princeton University Press, May 15, 2018

Watanabe, Mariko (2019) Competitive Neutrality of SOEs in Chinese Steel Industry: A causal and structural estimation, mimeo.

Zhang, Lusha and Tony Munroe, 2018 “Didi woman passenger killed amid China ride-hailing safety concerns” August 25, 2018 / 6:28PM. ロイター <https://www.reuters.com/article/us-china-didi/didi-passenger-killed-amid-china-ride-hailing-safety-concerns-idUSKCN1LA09K>

〈中国参考文献〉

中国人民銀行 [2013] 『中国征信业发展报告 (2003-2013)』

中国人民銀行征信中心 [2015] 『中国征信系統建設運行報告 2004-2014』

天則経済研究所 [2011, 2015]. 『国有企業の性質, 表現与改革』 <http://unirule.cloud/index.php?c=article&id=4017>

〈データ〉

Sinofin Database <http://new.ccerdata.cn/>