

中国の産業政策と経済摩擦

—産業政策の経済分析から評価する—*1

渡邊 真理子*2

要 約

現在の米中経済摩擦の核には、産業政策をめぐる齟齬がある。この齟齬を理解するには、小宮・奥野・鈴木（1984）など日本の産業政策の経済分析が示していた分析がヒントになる。この時の分析は、産業政策を正当化することのできる「産業育成の論理」と、それが貿易と投資の世界に持ち込まれたとき「国際的な市場の失敗」を生むことになる「経済摩擦の論理」を示していた。産業育成により安価に新しい技術の成果が生まれることは望ましいが、それは補助金の規模、産業連関の規模の競争となる結果、一か国が規模の利益を占有する可能性があるという論理である。さらに産業政策を手段として規模の経済をもつ産業への投資競争を行う「開発主義」が、経済摩擦の背景にあるとした。しかし、その後産業政策研究の停滞などもあり、現在は「産業育成の論理」のみを掲げて、「経済摩擦の論理」への意識は薄い。中国の産業政策は、日本の産業政策を発見することでスタートしたが、「開発主義」を磨くことに専心し、「経済摩擦の論理」による市場の失敗への意識がない。2024年7月の三中全会後も「産業育成の論理」のみを掲げ、後者への気づきがない。この国際的な市場の失敗を回避するための国際的な合意もしくはルールが必要であり、それに向けた国際協調を探る必要がある。

キーワード：産業政策, 規模の経済 中国, 日本, 経済摩擦, 動学的比較優位
JEL Classification：F12, F13, L5, L6, L9, O12, Q12, L22, O13

I. はじめに

ラーニングや技術開発が重要である産業においては市場の失敗がおりやすいことを考えれば、これらの産業に対する政府援助や政策的介入は一概に否定できない。問題となるのは、1国だけが極端な政策的介入を行って、すでに確立している他国の産業を押しよける場合、つま

り、他国の利益を奪うことによって自国の利益を確保する場合である。したがって、研究開発やラーニングに対する政策的介入に冠する国際的なルールづくりが必要であり、1国だけが有利な産業を独占することがないような国際間の水平分業、あるいは直接投資や産業協力に

*1 本研究は、2023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

よる生産拠点の国際的分散化などについての、国際的な合意の形成が望まれる。(小宮ら編, 1984: 242 ページ)

アメリカと中国の間の緊張関係は依然として厳しく、今後もおそらくは容易に収束しない。2024年現在、産業政策の是非が中国とアメリカ、欧州の間での対立の核にある。経済的には、1980年代の日米経済摩擦をもたらした構造がそのまま再現されている。1995年のWTOの成立以降、新規産業のイノベーションを担う大国の産業政策競争をもたらす摩擦はルールによって解消する原則に移行した。しかし、日米摩擦の当時課題として積み残されていた産業政策がもたらす「国際的な市場の失敗」への対応策が、産業政策がもたらす問題を回避する仕組みが不十分なままとなっていた。

本章は、小宮ら編(1984)の分析が指摘した論点が現在、中国、アメリカと世界が直面する問題を理解するために有用であることを指摘し、それをもとに中国の産業政策と通商ルールへの向き合い方の評価を行う。小宮ら編、伊藤ら編は、(1) 産業政策を行う正当性を認める

と同時に、(2) 産業政策が「規模の経済を通じて、交易条件を変化させ、国際的な市場の失敗を生み出す」という問題が存在し、それを調整するルールが必要である、と指摘した。

そして、本章の議論に関連して重要なことは、中国の産業政策は、この日本の産業政策をめぐる分析枠組みの影響を強く受けており、小宮ら編(1984)で指摘された問題に中国も直面し、この分析の示唆にしたがった対応を見せた事案もある。日本の産業政策が、この研究の出版直後の1986年の日米半導体協定により、事実上停止してしまっただけともいえる状況に対し、あとから来た中国が同じような問題に直面し、日本の産業政策分析から導かれた処方箋に従って動いたともいえる。

具体的な争点の呼び名は変遷してきているものの、市場経済に内在する外部性(externality)を適切に管理する国際的な合意形成が必要であることが、改めて明らかになってきている。本章では、中国が産業政策および通商ルールにどのように向き合っているのかを整理したうえで、現在の緊張関係を沈静化するための論点がどこにあるのか、を議論していきたい。

II. 通商ルールと産業政策

II-1. 村上泰亮の「開発主義」と産業政策

日米摩擦を目の当たりにした村上泰亮は、村上(1994)において経済学の専門用語を用いて「動学的な収獲増傾向を意識的に利用すること」を「開発主義」と呼んでいる。そして、より具体的には「通時的な見通しを持って規模の経済などのメリットを意識的に利用すること」を開発主義と呼ぶ、としている。これは、小宮ら編(1984)の経済学の専門的な議論を「翻訳」し、社会に広めようという意図であったように見える。

村上は、開発主義をさらに(1) 企業の開発

主義と(2) 国家の開発主義があると分類した(村上(1994)第24条)。その上で、国家の開発主義を推進する政策が「産業政策」であるが、国際経済上の固有の問題を引き起こすと指摘している。

第一の企業の開発主義とは、企業の利潤最大化のために意図的に規模の経済を利用すること、と村上は定義している。村上は、この「正の外部性を利用するビジネスモデル」が、特定企業の独占という弊害をもたらすため、なんらかの対処が必要であることを指摘している。この指摘は、その後40年間の間に、強く意識さ

れるようになり、この規律づけのための競争法の制度整備と運用が進んでいる。伝統的に競争政策が強力な欧州だけでなく、アメリカにおいても経済学者の間では、プラットフォーム企業による独占力の高まりに対する規制の必要性がより強く語られる様になってきている¹⁾。

第二の国家の開発主義とは、ある国家が経済全体として収獲増傾向（現在の用語では、動学的な正の外部性）を意識的に利用し、より経済厚生を引き上げる産業構造への転換を目指す思想である。自国の経済厚生を引き上げ、経済成長を達成するためには、産業政策は一概には否定できない。

第三の論点として村上は、開発主義は社会の構造にも急激な変化を与えることにも注意を払うべきであると指摘している。急激に産業間のバランスを変更することで、労働市場での移動や地域間の違いを生み出すため、社会的な緊張を発生させることを指摘している。これは、自国内での農村と都市の緊張だけでなく、国際間の社会的な緊張を生み出す。

II-2. 産業政策、大国・小国、新興国・先進国²⁾

II-2-1. 産業政策の定義

小宮ら編（1984）は、産業政策をめぐる経済学的な分析の嚆矢であり、現在の米中対立を理解するにも通じる経済学的枠組みを提供している。この小宮ら編（1984）は、産業政策を表1のとおりに定義している。まず、産業政策の目的を、産業間の資源配分・産業内の産業組織に介入することで、なんらかの経済的、非経済的の目的を達成しようとする政策、と定義している。ここには、新興産業の新興育成と同時に、衰退産業の整理も含まれる。政府によって産業の新

陳代謝を促すことが産業政策である、ともいえる。そして、その産業政策を次の3つに分類している。まず、①一国の政府が経済発展を行うために望ましい産業・貿易構造を意図的に作り出そうとする政策である。これは、なんらかの負の外部性（negative externality）が存在するために、政府が介入することが正当化できると考えることができる。つまり、②市場の失敗を補正するための政策である。さらに、③産業組織に政府が介入する政策があることを指摘している。

II-2-2. 大国小国と先進国途上国の違い

中国をめぐる規律づけがやや混乱しがちなのは、中国が国際経済学でいうところの「大国」でありながら、開発経済学でいうところの「先進国」ではなく「新興国」であるという事実起因することもある。

国際経済学においては、特定の産業、財における貿易シェアが大きく、その国の政策が交易条件を変化させるほど影響力を持っている国を「大国」と呼ぶ。一方、貿易額におけるシェアが小さく、その国の政策が交易条件に影響を与えることができない国を「小国」と呼ぶ。一方、開発経済学の分野では、一人当たりGDPがもっとも高い「覇権国」と、同じスピードで一人当たりGDPの成長トレンドにある国を「先進国」、一人当たりGDPの伸びが低いレベルにあり成長スピードが遅い国を「途上国」と呼ぶ（二神・堀（2017）第2部）。そして、「先進国」の一人当たりGDPの成長経路に「キャッチアップ」すべく高度成長を続ける国を「新興国」と呼ぶとする。

2020年代現在の中国は、貿易の上では「大国」であり発展段階としては「新興国」である。一

1) たとえば、マサチューセッツ工科大学のアセモグルとアメリカ公正取引委員会の委員長であるカーンは、消費者の保護という概念を超えた個人の権利の保護として競争政策は使われなければいけない、という議論をしている。Competition Policy RPN - Reinvigorating Antitrust: Citizens, not just Consumers 25 Mar 2024 <https://cepr.org/events/competition-policy-rpn-reinvigorating-antitrust-citizens-not-just-consumers>

2) 渡邊（2024b）は、産業政策の正当性と弊害について、経済モデルを用いて理論的な議論の枠組みを紹介し、その後の研究の発展、実証分析の発見をまとめたレビューを行っている。

表1 『日本の産業政策』小宮 et al., 1984 の産業政策の定義、分類と手段

| 産業政策の構成要素 | 備考 |
|--|---|
| 定義 | |
| ある国の産業間の資源配分および・または産業内の産業組織に介入することによって、国民的な経済的・非経済的目的を達成しようとする政策 | |
| 分類 | |
| 1. 一国の政府が経済発展を行うために望ましい産業・貿易構造を意図的に作り出そうとする政策 | ① 外部性が存在するため本国産業を自立させることが望ましい。 ②この場合、開放経済であるときに注意が必要。 ③産業の振興と抑止・閉鎖 |
| 2. 市場の失敗を補正するための政策介入 | この場合、貿易の重要性は小さい。 |
| 3. 産業組織に政府が介入する政策 | 産業内の企業が独占力を持っているときに間遇 |
| 政策手段 | |
| 1. 間接的誘導政策→金銭的誘因 | ①税、補助金、関税、公的融資 |
| 2. 直接的規則→企業の行動を直接規制する | ②貿易制限、公共政策 |
| 3. 情報の提供→技術の選択 | 許認可・割当制・参入規制・カルテル 日本：審議会など。 需要の見込める産業 の提示 中国：五カ年計画、奨励・抑制リスト。 技術や産業の発展のビジョンとメニューの提示 |

(出所) 小宮ら編 (1984) 第8章市場の失敗と補正的産業政策および第9章産業育成と貿易。

人当たり GDP は、12,174 米ドル (2015 年基準の実質値)、12,614 米ドル (名目米ドル換算)、マレーシア、カザフスタン、アルゼンチンと近い水準である³⁾。

しかしながら、2022 年の財の輸出額は世界第1位、輸入額は世界第2位、サービス輸出額は世界第3位、輸入は第2位となっている⁴⁾。

国際経済学と通商ルールの世界では、小国の産業政策は見逃され、大国の産業政策は規律付けられるという区別がなされてきた。小国は、規模と市場シェアが小さいため、産業政策を行ったとしても交易条件は変化しないだろう、という論理である。しかし、大国の産業政策は交易条件に影響をもたらすため、通商ルールでの規律づけが必要になる。

中国が WTO に参加したとき、まぎれもない小国であったが、ルールに規律付けられた自由貿易の恩恵によって、グローバリゼーションのメリットを享受し、大国になっている。この変

化に、ルール側の調整が追いついていない。

II-2-3. 正当性：産業の育成

小宮ら編 (1984) は、特定の優越的地位にある外資系企業が自国内で優越的な地位を維持している、本国産業を育成することが正当化できる、と指摘している。

この優越的地位にある外国企業が、本国市場を支配することで、利益の分配は、外国企業に吸い上げられることになる。政府がなんらかのかたちで、本国企業の参入を可能にすることができれば、価格を引き下げることによって消費者余剰は拡大し、本国企業も利潤を確保し、雇用を増やすこともできる。産業政策、および村上(1994)が「開発主義」と呼ぶ状況は、本国の経済厚生を引き上げる合理的な政策である。

2020 年代現在、アメリカが中国を「唯一の競争相手」と名指しし、特定の産業に対する補助金の供与と、中国との取引の制限などが行う

3) World Bank National Account Data <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.KD?locations=CN>

4) WTO, China Trade Profile https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/daily_update_e/trade_profiles/CN_e.pdf

ことで、国際政治、外交の分野で、産業政策という言葉が突如注目を浴びようになっている。日本においても経済安全保障という文脈で、半導体関連企業への補助金投入などが進められている。こうした先進国の産業政策競争も、この「自国の経済構成の引き上げ」に注目した動きである。この「産業育成の論理」自体は正当化されるべきであろう。

II-2-4. 弊害：「大国」の産業政策は交易条件を人為的に変化させる

小宮ら編（1984）は、こうして選択された産業政策が貿易上の摩擦をうみだすメカニズムを持つことも指摘している点が重要である。現在の経済摩擦を考える上で、この議論を理解する必要がある。

古典的には、2カ国の交易条件、つまり貿易全体での総合的な価格指標ともいえるものは、資源賦存のみを反映した（静学的）比較優位によって決まってくる、ことをリカードが明らかにしていた。この（静学的）比較優位とは、2国間の労働者と資本の資源賦存の比率を指す。しかし、小宮ら編（1984）およびその後ポール・クルーグマンがノーベル賞を与えられることになる一連の研究では、規模の経済が存在するとき、資源賦存に加えて、規模の経済の強度が、交易条件を左右することを明らかになっていた。この資源賦存に規模の経済も加味した比較優位は、動学的比較優位と呼ばれている。

小宮ら編（1984）第9章および伊藤・清野・奥野・鈴木（1988）第5章では、貿易シェアが大きい「大国」が、産業政策を通じて、産業の育成を通じて規模の経済を強化することを目指すと、規模の経済をより強く獲得した国家が、その産業とその産業から得られる利益を独占する状況が生まれてしまうことを指摘している。村上（1994）が「開発主義の衝突」と呼んだ状況である。

小宮ら編（1984）は、規模の経済を利用とする政策を多くの国が発動し始めると、輸出の増加は互いに競い合うエスカレーションを招いて

しまう。このような競争が貿易摩擦を引き起こし、他国がすでにもっている市場を奪い合う状況も不可避となる。ここに「国際的な市場の失敗」が発生する。これを解決するには、なんらかの政治的合意とルールが必要となる、と指摘した。

つまり「産業育成の論理」だけを互いに突き詰めていくと、「国際的な市場の失敗」が起きているという「経済摩擦の論理」である。この点は、40年たった現在あまり明示的に意識されることがなくなっている。

II-2-5. 「開発主義」がもたらす社会的な緊張

さらに、この「国際的な市場の失敗」は、ビジネスの範囲を超えたインパクトを持っている。これについて、伊藤ら編（1988）はほぼ40年前にすでに以下のように問題の構造を指摘している。

長期的には、後発国の参入による国際価格の低下は、先発国の産業の競争力を失わせ、生産が減少し、労働者が解雇され、一部の企業が倒産に追い込まれることになりかねない。このような可能性に直面する先発国産業は、準レントの減少と産業内の企業家と雇用者の利益を守るため、自国政府を通じて後発国政府に政治的圧力をかけることによって、後発国の産業を防ごうとする。この結果、2つの国の間に深刻な経済摩擦が起こることになる。この先発国産業の既得利益への侵食は、かりに後発国の保護政策が先発国の経済厚生を全体としては改善することになるとしても、不可避の現象である。すべての国のあらゆる経済主体の厚生を改善するという「パレート改善的」な効果を持つことにはなりえないのである。したがって、仮に先発国の生産者余剰の悪化が消費者余剰の改善を下回るため、後発国の産業保護・育成政策が先発国の

経済厚生に全体としてはプラスの効果をもったとしても、先発国産業の既得利益が減少することに違いはない。このとき、後発国の保護・育成政策は、世界全体の経済厚生を改善させるにもかかわらず、政治的に深刻な問題を作りだしてしまうのである。(伊藤ら編, 1988:54 ページ)

この同様の問題について、村上(1994)は、国家の開発主義の弊害として、急激に産業間のバランスを変更することで、労働市場での移動や地域間の違いを生み出すため、社会的な緊張を生み出すと指摘している。これは、自国内での農村と都市の緊張だけでなく、国際間の社会的な緊張を生み出す。

1980年代には、農産物価格支持や輸入制限などのかたちで農業への再分配が行われることは必要だったと指摘している。2000年代に国際的な社会的緊張の例としては、アメリカのラストベルトや南部における雇用と格差拡大の問題があるだろう。この社会的緊張がトランプ大

統領を生み出す背景にあったことを、デビッド・オーターらの一連のチャイナ・ショック研究が明らかにしている。中国の製品の輸入品と競合する産業が立地していた地域ほど、失業率が高まっていたのである。その後、2010年代にはいると中国製品の輸入とアメリカの雇用の間の相関関係が失われたことも指摘している(Autor et. al, 2021)。

Rodrik et. al, (2021)は、このチャイナ・ショック研究の他、広い分野でアメリカの格差をもたらした原因とそれを是正するための方策を議論している。この本の中で、同様に中国の輸入品の洪水を経験したドイツ⁵⁾では、中国の輸入品と自国の労働市場の間には矛盾がなく、むしろ消費者が安い中国製品の恩恵を受けていることを指摘している。アメリカの雇用と格差の問題は、中国との貿易は外生的なショックではあるが、問題の本質はアメリカ国内の労働市場にある。世界各国との「開発主義」の衝突にいかに向き合うのか、について、アメリカの学術界の正面から取り組んだ動きである。

Ⅲ. 中国の産業政策と通商ルール

Ⅲ-1. 中国の産業政策への違和感

Ⅲ-1-1. アメリカの批判

アメリカの対中国政策、特に経済に関わる政策については、経済学者であるジャネット・イエレン財務長官からの情報発信が簡潔に要点をまとめたものになっている。イエレン長官のスピーチでは、「スモールヤード・ハイフェンス(small yard high fence)」と呼ばれる対中戦略の原則として、安全保障の問題がすべてに優先するが、経済の問題との結びつきを最小限に

抑えること、中国とのデカップリング(decoupling)を目指すことはない、ことを宣言した。しかしながら、過剰生産の問題は、他国の企業や労働者の生活基盤を脅かすことになることがあり、それは容認しづらい、とも述べている。

2023年4月、イエレン長官は、ジョンズ・ホプキンス大学において、中国との経済関係に関するスピーチを行い、このスモールヤード・ハイフェンス戦略を構成する3つの柱についての説明を行った⁶⁾。

5) 日本についても、チャイナ・ショックは観測されないことが報告されている。

6) Remarks by Secretary of the Treasury Janet L. Yellen on the U.S.-China Economic Relationship at Johns Hopkins School of Advanced International Studies April 20, 2023 <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1425>

ここで、米国の中国との経済関係において、次の3つの目的があったとした。「第一に、米国およびその同盟国、パートナーの国家安全保障（national security）を確保する必要がある。第二に、中国との健全な経済関係の構築を目指す。第三に、地球温暖化や国際的・特に新興国の債務の問題の解決など、緊急のグローバルな課題は協力して取り組む。」

第一の国家安全に関して、「ひとつはっきりさせておかななくてはいけないのは、国家安全保障のための行動は、アメリカの競争優位を確保するためや、中国の経済および技術の現代化を窒息させることを目的としているのではない。確かに、こうした行動が経済に負の影響を与えることがあるかもしれないが、これは直接的に安全保障のために行っている。安全保障の確保という点からは、経済的な利益との間にトレードオフがあったとしても、妥協しない。」と宣言した。

そのうえで、スモールヤード・ハイフェンス戦略の第一の柱である国家安全保障のための経済分野での行動の原則として、次の3つを上げている。「第一に、これらの行動は範囲を狭く設定し、目標を明確にする。第二に、こうした手段は明確に理解することができ、履行が確実にできることが肝要である。第三に、こうした行動の設計と実行にあたっては同盟国やパートナーと連携することが必要である。」

そのうえで、スモールヤード・ハイフェンス戦略の第二の柱である中国との健全な経済関係の構築にあたって、第一に、米国内での現代的なサプライサイドへの投資、第二に健全な経済競争のためのビジョンと条件を示している。

健全な経済競争について議論するにあたって、明らかな前提として、中国とアメリカ経済は深く統合されており、米国経済を中国と完全にデカップリングすることはない、と否定している。それは、米国と世界経済を破綻させるとしたうえで、「ルールに従って行動し、成長する中国は、米国の利益である。」としている。

そのうえで、第一に、現代的なサプライサイ

ドへの投資が必要である。米国の経済戦略は、自国に対して投資をすることで、他国を抑圧し囲い込むことを目的としていない、とする。第二に、健全な経済競争のためのルールの説明の冒頭に、「米国は一国がすべてを支配するような競争を目指すことはしない。そうではなく、公平なルールのもとでの健康な経済的競争が、両国にとって永続的な利益となると信じている。」と宣言する。

それでは、懸念される不公正な状況とは、何なのか。

「中国は、政府支援を用いて、外国籍の競合他社のマーケットシェアを収奪するかたちで、自国企業の市場シェアの確保を助けてきた。ここ数年は、その産業政策は、より野心的で複雑になり、国有企業と国内民間企業への支援を拡大することで、外国企業に対して優位に立つよう支援してきている。」

より具体的には、対アメリカ企業に関する扱いに関して、次の3つを挙げている。第一に、「政府の介入は、特定化できる市場の失敗を修正するときのみ正当化できる。しかし、中国政府の非市場的な介入は、他国に比べると範囲が広い。」第二に「中国においてアメリカ企業は多くの分野で市場へのアクセスに制限がかかっており、いずれもアメリカ市場で中国企業は経験していない制約である。たとえば、単純に中国市場に参入しようとするだけのために、技術の移転を要求される、といったことである。」第三に「（コロナ禍による国境閉鎖を停止して）、対外直接投資を再開するにあたって、アメリカ企業に対する経済的威圧が目立つようになっている。」である。

これに加えて、米国以外の国家への経済的威圧についても懸念を示している。「表面上は、商業的な介入であるが、本当の目的は、他国が中国の政治的な要望を満たすように動くようにすることである。」そして、「中国の不公正な経済的慣行を押し出してくるとき、米国は同盟およびパートナー国と連携した行動をとっていく。」「その中でも、バイデン政権の最優先事項

は、クリティカルなサプライチェーンを強靱化することである。特定の産業分野では、中国の不正な経済的慣行の結果、戦略物資の生産が中国国内に過度に集中している。」と指摘している。

その後、イエレン長官は、2023年11月にサンフランシスコで何立峰副首相と会談し、さらに2024年4月に広州、北京を訪問している。

サンフランシスコで、イエレン長官と何立峰副首相は、「両国のデカップリングは目指さず、両国の企業と労働者のための公平な競争条件（level playing field）を確保するという目的を歓迎する。」と宣言した⁷⁾。

しかし、2024年4月のイエレン長官の訪中の際、広州での米国商会メンバーに対するスピーチでは、「過剰生産への懸念」が強く押し出された⁸⁾。この背景には、当時の中国の景気後退の中でより投資刺激策を検討していることが報道されていたこと、さらに中国のEV市場での過剰生産から価格競争が始まり、欧州を市場とする中国のEV車の輸出が急増していたことがある。

「最近の在中国米国商会のサーベイが明らかにしているように、わたしも中国の過剰生産能力に懸念を抱いている。過剰生産能力は新しい問題ではない。しかし、現在（これまでと違い）新興分野でもこの問題が現れている。」「特に、直接的間接的な政府の介入によって、中国の生産能力は中国国内の需要だけでなく、世界市場全体の需要をはるかに凌ぐ規模になっている。これは、（現在景気刺激策が必要とされている）国内の状況に従ったものであることは理解できる。しかし、過剰生産能力は、膨大な輸出と価格の下落をもたらす。これは、アメリカ企業と

労働者のビジネスを直撃するだけでなく、インドやメキシコといった周辺国の企業と労働者にも影響する。」

イエレン長官は、中国の急激な輸出拡大が、輸入国側の産業基盤への大きな緊張を与え、社会経済全体を破壊する懸念を問題として掲げている。これは、日本の産業政策分析が、社会的緊張の創出として指摘していた産業政策の弊害そのものである。

Ⅲ-1-2. 欧州の批判

一方で、欧州は、中国との間で政治安全保障上の問題と経済の問題が結びつけられる「エコノミック・ステイトクラフト」的な動きへの警戒心をより前面に出した議論をしている。欧州委員会のウルスラ・フォンデアライエン委員長は、2023年3月のスピーチで、欧州と中国の関係について、外交的なデリスキング（de-risking）に続いて、経済的なデリスキングを実行することの必要性を訴えた⁹⁾。

欧州は、中国との経済関係の依存度がアメリカよりも強い一方で、安全保障上のリスクと経済問題がリンクされつつあることを問題としてきた。それへの対応が、経済面での（デカップリングではなく）デリスキングである。

「われわれは、中国との経済、社会、政治もしくは科学的な結びつきを切り離したいのではない。」「しかし、われわれの関係はいまバランスを失っており、中国の国家資本主義によって生み出されたゆがみの影響を受けるようになっている。これに対して、透明性、信用、相互性に基づいて、バランスと取り戻したい。」その歪みの一例として、中国が日本に対して行ったレアアースの輸出制限の事例を挙げている。

7) READOUT: Secretary of the Treasury Janet L. Yellen's Bilateral Meetings with People's Republic of China Vice Premier He Lifeng in San Francisco, California <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1896>

8) Remarks by Secretary of the Treasury Janet L. Yellen at American Chamber of Commerce Event in Guangzhou, the People's Republic of China <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy2227>

9) Speech by President von der Leyen at the European China Conference 2023 organized by the European Council on Foreign Relations and the Mercator Institute for China Studies. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_585

そして、経済面でのデリスキングとして、「第一に、われわれの経済と産業をより競争的かつ強靱にすること¹⁰⁾」「第二に、現状の通商ルールのツールボックスをより有効に使うこと」「第三に、敏感な産業については、新しい防衛手段を作ること」「第四に、世界各国のパートナーと協力すること」とした。

まず、第一に、自国の経済の強化をすること、そして第二に、中国に通商ルールに従って行動することを求める、そして最後に各国との協力の上で、中国の問題と向き合うという論点の順番は、アメリカのイエレン演説と共通するかたちとなっている。そして、第三に安全保障を前面に押し出しているところが、欧州の特徴である。アメリカの懸念が、中国からの輸出洪水が受ける社会の緊張であることと違がある。

Ⅲ-2. 中国の産業政策への向き合い方—比較優位と産業政策は関係がない

Ⅲ-2-1. 中国の認識

2024年5月に、欧州を訪問した習近平は、欧州委員会委員長のウルスラ・フォンデアライエン氏に対して、中国から欧米へのEV車の輸出が急増していることについて、「比較優位と世界市場の需要の両面から見れば、『中国の過剰生産問題』など存在しない」と述べていた。「過剰生産」と呼ばれる現象をめぐって中国とアメリカ、欧州との間に齟齬があることを示すものである。

前節で整理したように、比較優位には、2国間の労働者と資本の資源賦存の比率を指す「静学的比較優位」と、資源賦存に規模の経済の強度を加味した「動学的比較優位」がある。動学的比較優位の問題を指摘している欧州に対し、

習発言を静学的比較優位の概念に基づいた反論を試みたものになっている。ここに齟齬の原因があると考えられる。

こうした欧米の経済摩擦への懸念に対する、中国側の反応を見ることで、このふたつの比較優位をめぐる齟齬を確認することができる。

こうした欧米の経済摩擦への懸念に対する、中国側の反応は次のとおりである。元人民銀行総裁、政治協商会議副主席をつとめた周小川は、2024年5月23日に日本経済新聞社主催の『アジアの未来』で、補助金について言及している¹¹⁾。

補助金に対する米欧などからの批判に対し「新しい産業にはまず研究開発が必要で、どうしてもコストが高くなる」と述べて反論した。「その後は補助金を廃止し、市場が役割を果たす」と説明した。EVや太陽光パネルを巡っては、安価な中国製品の供給が過剰だとの指摘もある。周氏は「脱炭素へ世界が必要としている製品だ」とした上で、「高まる需要に応えるため、EVなどの生産能力は拡大すべきだ」と強調した。「脱炭素技術の活用にはエネルギー効率の向上と低コスト化が重要になる」と述べた。風力発電など再生エネルギーの普及には「アジア全体で資金面でも協調すべきだ」との見解を示した。

世界銀行のチーフエコノミストを務め一貫して中国政府の積極的でナショナリスティックな経済政策を支持してきている林毅夫は、2024年7月の三中全会直後に、過剰生産批判に関してインタビューに応じ、反論している¹²⁾。

過剰生産批判について、欧米の批判にも関わらず、中国政府は自らが好ましいと考えるセクターに資源を配分し続けているのではないかと、という問いかけに対し、「経済成長のためには

10) 2024年9月にこれを実現する計画を示したドラギ・レポートが発表された。

11) 周小川・中国人民銀行総裁、EV補助金「初期段階は必要」
<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUC234OV0T20C24A5000000/>

12) Open questions | Justin Lin Yifu on China's third plenum, overcapacity and avoiding Japan's fate. <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3272650/justin-lin-yifu-chinas-third-plenum-overcapacity-and-avoiding-japans-fate>

継続的に技術革新と産業の高度化、つまり研究開発が必要である。そのとき、市場の失敗が発生するのは不可避である。研究開発は公共財であるため高い利益を生まないからである。」「政府が、ファーストムーバーに支援をしなければ、誰も研究開発にトライしようとせず、他人のコピーだけをやるであろう。」「発展途上国は、産業の高度化を継続しなければならない。その際に、比較優位に従って、産業構造の高度化をするべきである」と答えている。

さらに、産業政策について、「産業政策は、長い間間違った政策だと考えられてきたが、世界経済をけん引するリーダーのポジションにある先進国で産業政策を行わずにその立場を維持していた国はない。政府が基礎研究を支援しなければ、技術進歩は停滞してしまう。」「わたしは、産業政策が好きだから支持しているのではない。経済成長をするには、市場メカニズムが機能するようにし、起業家に十分なインセンティブを与え、政府は企業家の負担できない市場の失敗を克服するためのレバレッジを与えなければいけない。産業政策はそうした手段のひとつで、最近はそのようなコンセンサスができてきたことはうれしい。」と述べている。

また、日本の経験については、次のような見方を示している。「1980年代のアメリカの日本への態度は、ちょうど現在の中国への態度に似ている。『お前は、わたしたちを追い越すことはできない』、という姿勢である。」「日本の自動車産業に対して、過剰生産という言い訳のもとに、輸出自主規制と米国への直接投資を求めた。」「日本の半導体産業の輸出は、アメリカの国家安全を脅かすと主張し、アメリカ企業との合弁をもとめ、日本での生産を集中することのないように要請した。この結果、サムソンやTSMCに技術が流出し、アメリカに戻った。」「この結果が、日本の「失われた30年」になる。1980年代に日本の一人当たりGDPは、アメリカの1.3倍だった。今は、アメリカの半分以下に落ち込んでおり、GDP総額はアメリカの2割に満たなくなっている。」「考えてみよう。

1980年代以降、日本から世界をけん引する産業は出てきているか？新しい産業を創出する産業政策を日本が放棄して以来、日本の経済成長は停滞してしまった。中国は絶対その轍は踏まない。」

この林の発言は、小宮ら編（1984）の産業政策の「産業育成の論理」を繰り返したもので、産業政策を実施していく必要性と正当性を議論している。産業政策を実施する条件である市場の失敗についても、基本的な考え方を明記して議論している。中国が産業政策を実施すること自体には、自国の経済厚生を維持する視点からは、認められるものといえよう。

Ⅲ-2-2. 中国の産業政策に体现されている「開発主義」

中国の開発主義の思想を明確に持っていることは、前節の林毅夫のインタビューの中での議論からも明らかである。そして、実際のそれは小宮ら編（1984）が描いた日本の1960年代70年代に比べて、より系統だったものになっているといえる。

中国の内閣にあたる国務院傘下のシンクタンクである、中国発展研究中心企業研究所で、長く企業体制改革、産業に対する政策研究に従事してきた陳小洪は、中国の産業政策の特徴について次のようにまとめている。「第一に、中国の産業政策は、イノベーション、科学技術、環境、エネルギー政策が複合的に交差したものであること。第二に、次のような特徴がある。①国家戦略である、②市場メカニズムを意識している。（動態的）比較優位の意識がある。競争が激烈である。③改革開放が原則で、国際ルールへの接続、WTOルールの遵守が強く意識されていた。

歴史的には、①1978年から1992年にかけての市場経済のもとでの産業政策を探索期、②92年から2002年にかけてのWTO加入以前、③2002年から2020年のWTO加盟以後の時期によって、産業政策のありかたは変遷してきた。」としている。

中国の産業政策についてまとめた江ら(2021)も同様の見方を示し、分析を紹介している。

(1) 中国の産業政策の歴史的経緯

欧米の中国の産業政策批判は、2015年の第13次五カ年計画のサブ計画である『中国製造2025』をやり玉にあげることが多い。しかし、中国の産業政策自体は、1980年代にその源泉があり、計画経済から市場経済への移行プロセスと一体化し、2006年以降は積極的な産業育成によるキャッチアップの手段とされてきている。さらに、そのスタートには、日本の産業政策の影響が強く、2001年のWTO加盟後は、通商ルールを意識した運営をしていた。

一方で、明確で強い「開発主義」の思想があることは明らかであり、それがもたらす「経済摩擦の論理」に対する意識は薄い。それが、現在の経済摩擦の原因となっている。

中国の産業政策は、1980年代半ばに、計画経済から市場経済への導入を模索するプロセスで生まれてきた。すべてを政府が支配する計画経済ではなく、商品経済をベースに政府が何をできるのかを模索していたところに、日本の産業政策の経験を見出す。1985年から87年にかけて、当時の通商産業省を訪問し日本の官僚との交流をし、小宮ら編(1984)の中国語版も行った。のちに習近平のもとで副首相となる劉鶴が『我国産業政策実施の総体思路(我が国の産業政策の実施に関する総体的な考え方)』、一橋大学に留学をした楊大偉が『対八五産業政策綱要的建議(第8次五カ年計画産業政策綱要への建議)』を発表し、1989年に中国の産業政策に関する最初の政策文件となる『國務院關於当前産業政策要点決定(國務院の目下の産業政策に関する決定)』が発表されるに至った。ここで、政策の主体、優先順位、政府部門の間での分担、投資の認可(批准)制度、目録設定など後述する政策手段といったその後の産業政策の実施に関わる原型が示される(江ら(2021)143-145ページ)。

劉鶴らは、その後も産業政策の策定の中心で

活動し、1993年11月『中共中央關於建立社会主義市場經濟体制若干問題的決定(中国共産党中央の社会主義市場經濟体制に関する若干の問題に関する決定)』が公布されると、産業政策が中国の経済政策の中心に位置づけられることになる。この決定によって、中国は計画経済から正式離脱し市場経済に転換することを宣言した。

この社会主義市場經濟体制を構築するため、1994年4月に劉鶴らが執筆を主導した『90年代国家産業政策綱要』が発表され、(1)農業と農村経済を発展させること、(2)インフラと基礎となる製造業を強化すること、(3)積極的に支柱産業を振興すること。具体的には機械電子、石油化工、自動車、建築業など当時国有企業の主力を示す産業が対象となっていた。(4)対外貿易を発展させ、貿易構造を調整すること、(5)産業組織、企業の競争状況を合理的にし過当競争を避けること、(6)産業政策の制定プロセスと実施体制を保証すること、を定めた。この国全体としての方針の決定を受け、『自動車工業産業政策』(1994年)、『水利産業政策』(1997年)、『国家重点奨励發展産業、製品および技術目録(1998年、2000年修正)』、『目下の優先發展ハイテク産業化重点領域指南(1999年、2001年版)』、『ソフトウェア産業および半導体産業の奨励に関する若干の政策(2000年)』などの個別の産業政策が出された。さらに、WTO加盟を見据えて直接投資受入れの政策の整備も始め『外商投資産業指導目録(1997年)』が出された。

2001年にWTOに加盟すると、外資の参入も始まり、民営企業、とともに国有企業と競争する状況となった。しかし、この時期は、まだ市場經濟化が完全に完了しておらず、政府が投資を許認可する体制を取っていた。そのためか2002年ごろから一部の産業では、過剰投資、過剰生産、淘汰のサイクルが頻発していた。中国国内の「過剰生産」問題が発生し始め、それを抑制するのも、産業政策の任務の一つとなったのである。

五カ年計画での産業政策の目的が、体制転換から狭義の産業育成への転換したのは、このころからで2012年ごろまでに、ターゲティング産業政策の体系が完成したといえる（江ら、2021：155）。2001年のWTO加盟後初めて策定されることになった、2006年からの第11次五カ年規画から、五カ年計画もそれまでの政府の計画から、政府が提示するビジョンという意味合いに変化し、五カ年「規画」に改称した。この時期は、新興国として先進国の経済成長プロセスにキャッチアップすることが主眼に掲げられ、同時に科学技術立国を目指すことが宣言され、長期の中期科学技術発展計画も発表された。続く2011年からの第12次五カ年計規画の際に、戦略支柱産業の選定を開始する。

そして、2015年から始まる第13次五カ年規画では、製造業とインターネットの融合という新しい論点を提示し、それまでのキャッチアップ志向から転換し、新しい価値創造を目指すことも示された。李克強総理が主導した『中国製造2025』とテンセント、アリババなどのプラットフォーム企業が計画作成に参加したと言われる「インターネット+」というサブ計画、さらにイノベーション主導の経済成長を目指す『国家創新駆動発展戦略綱要』が公表された。この計画のうち、特に『中国製造2025』はアメリカの警戒感を呼び起こし、米中経済摩擦がスタートする契機となった。しかし、同時に生産能力の過剰の問題も座視できない規模に拡大しており、生産能力の削減についての政策の実施も迫られていた。それが、このときのサブ計画のひとつである「供給側構造的改革」と呼ばれるもので、「生産能力、在庫、レバレッジ」の3つを削減し、コストを低下させ、足りない部分を補い、ゾンビ企業の淘汰を謳ったものであった。

2024年現在進行中の第14次五カ年計画は、『デジタルチャイナ』を目標に掲げ、さらにプラットフォーム企業主導から製造業への回帰と製造業のデジタル化を謳っている。

（2）産業政策の主体と政策手段

中国および日本、韓国など東アジアの産業政策の特徴は、中央政府がその実施主体であることである。これは、秦の始皇帝に始まり、中国では漢、日本では奈良時代に中国からもたらされた律令制と呼ばれる中央集権のもとでメリトクラシーをもとにした官僚制が国家を運営する仕組みのもとでの政策となる。

中国の産業政策もこの中央集権体制のもとで実施される。第一層が国務院全体、第二層が国務院各部門、第三層が地方政府で、それぞれ策定される。中央が決定した方針を、各地方が反映する方針を考え、独自の判断も加えて策定する。具体的には中央および各地方の政府とそこに属するシンクタンクが作成していく。さらに、こうした産業政策は五カ年計画のなかに組み込まれていくようになった。

五カ年計画（規画）本体に関しては、おおよそ2年前に作成案の活動が始まり、最終年にはそれまでの計画のレビューとともに新計画のための議論を1年かけて行う。そして、最終的には、3月に行われる全国人民代表大会で政府の計画として提出されたあと、党の決定として承認される。中国の政策の中でもっとも格の高い扱いを受けて作成、承認、実施がされる。

そして、産業政策の手段としては、（1）目録指導による、奨励、制限、淘汰産業のリストラ化。（2）投資認可と市場参入許可、（3）強制的な生産能力の淘汰と停止の強制、（4）目録リストとリンクした土地の使用権の配分、（5）目録リストと連動した補助金配布、（6）政府引導産業投資基金による投資。これも目録リストと関連づけられた運用が行われている。（7）税収面での優遇、（8）政策性貸付、（9）政府調達による特定産業、製品の支援。中国はWTOの政府調達協定に申請中であるが未加盟であり、その制約を受けない。（10）人材育成、（11）インフラとサービスプラットフォームの整備がある（江ら、2021：170-171ページ）。

政府は産業発展の方向、ビジョンを目録の設定というかたちで提供する。これにより、企業

側は投資の方向性を決めていくことになるが、それだけでなく、そこへの投資を誘導、規制する体系が構築されている。

（3）特徴と問題点

江ら（2021）は、中国の産業政策の特徴を、特定の産業や主体を選択するターゲティング産業政策であると指摘している。そして、制度やインフラなどの環境を整え包括的に産業を育成し競争を促すものではないことを批判している。これは、1980年代から1990年代にかけて、日本の官僚との交流から彼らの知見に強く影響され、小宮隆太郎などの経済学者の批判にあまり注意を払ってこなかったためだ、という（江ら（2021）142ページ）。

ターゲティング型の産業政策であるために、中国の産業政策は競争政策とトレードオフになる傾向が強く、結果として競争政策の実施に抑制的になりがちである。さらに、中国においては、地方政府間の産業政策がいくつもの選択的手段を通じて、国有企業や大型企業、地元の有力企業への手厚い支援になるため、競争環境が不公平になりがちであったと示唆している。

ここには、村上（1994）のいう「開発主義」の姿勢が明確に表れている。そして、中国独特の体制のもとでの開発主義が極端な競争を加速させていた可能性も示唆している。

Ⅲ-3. 中国の通商ルールと向き合い方

それでは、通商ルール全般をみたとき、中国はどのように向き合っているのだろうか。

Ⅲ-3-1. WTOルールと中国

中国は、2001年にWTOに加盟することで、グローバリゼーションに接合した。このルールのもとで世界経済に参加することになった、日

本が、自動車産業（小宮ら編、1984：第5、11章：トヨタ自動車¹³⁾）、半導体産業（大矢根、2002）で経験したような激しい2国間交渉は、トランプ政権になるまで経験していない。ルールが整った環境で、米国や欧州との交渉費用をかなり節約することができ、それが中国の高度経済成長を助けた。

2001年のWTO加盟時、中国は次のようなコミットメントを受け入れている。まず、当然のことながらWTOのルールを遵守することである。これに加えて、国有企業・知的財産権・技術移転に関する追加条項など、中国の「WTO加盟議定書」という中国だけに課された約束、つまりWTOの一般ルールを超えた中国のみを対象としたルールが幾つか存在する。さらに、2001年加盟時に、相殺関税やアンチダンピングに関する非市場経済国待遇について、2016年までにこれを撤廃するとの約束があった¹⁴⁾。

ルールの履行に関して、WTOは中国のみならず、全加盟国に対しても、透明性向上のための定期的な貿易政策レビュー（Trade Policy Review）を行っており、中国はこのレビューにおいても説明責任を負っている。これらに加えて、アメリカ通商部による独自のWTOルール履行に関するモニタリングや、アメリカ政府による継続的なスペシャル301条違反調査など、中国はWTO並びにアメリカの両方から監視を受ける状況に置かれている。

Ⅲ-3-2. 欧米との紛争—積極的にルールを利用する中国

このような状況で、中国は欧米との経済摩擦に対し、ルールをてこに対応してきた。

中国に対するアメリカの異議申し立ては、実はオバマ期から始まっている。当時は「ルールベース」という原則は存在していた。2007年から2012年にかけて、アメリカは中国からの

13) 『トヨタ自動車75年史』第3部第1章

https://www.toyota.co.jp/jpn/company/history/75years/text/leaping_forward_as_a_global_corporation/chapter1/section1/item1.html

14) しかし、アメリカは条件が熟していないという理由でこれを見送り、米中間の争点となった

輸入品に対して、相殺関税を連続的に課しはじめた。アメリカは中国の安価な製品は、国有企業との取引による「隠れた補助金」によるものであり、貿易を歪めているという主張であった。中国は、このアンチダンピング税、補助金相殺関税の賦課を不服として、2010年にWTOに協議要請をし、アメリカの「隠れた補助金論」の正当性は認められなかった。アメリカは、この判断のあとも、中国の状況を不服とし、32の案件について調査を行い、17の案件について相殺関税を課した。これに対して、2012年に中国は改めてWTOに協議要請をし、2015年に中国の主張が認められる上級委員会報告が出され、アメリカに対してこの報告の勧告の実施を求める誓約をした（WTOの紛争案件番号で、DS379とDS437。詳細は渡邊(2021)参照。）。

その後も、アメリカは、中国の経済体制が他の経済に損害を与えているという問題提起を続けている。2016年にアルミ、鉄鋼の補助金を問題視するレポートを、アメリカ鉄鋼業協会、欧州商工会議所がそれぞれ発表するというかたちで、中国への違和感の表明を続けていた。

トランプ政権のもとでは、この他にも、ファーウェイに対する厳しい輸出管理や、TikTok、WeChatのアメリカ市場からの排除なども行っている（渡邊，2021）。

バイデン政権は、事前の予測に反して中国に対して厳しい姿勢を継続しており、且つ自由貿易体制に対してもかなり懐疑的な態度を貫く状態が続いている。CPTPPへの復帰はほぼ見込めない状況であり、対中制裁の他にも、明らかに対中排除的な産業政策を実施している。例えば2022年に成立したインフレーション抑制法では、中国製原料の比率が高いバッテリーを使用した電気自動車はほぼ輸入できないなど、露骨な対中排除的な条項が付されている。このあからさまな条項についても、中国はアメリカをWTOに提訴している（2024年3月、DS623）^{15) 16)}。

EUとの間でも、ルールを使っただけの攻防が続いている。2023年から24年にかけては、電気自動車（EV）に関する「過剰生産」が欧州との間で争点となっている。欧州は、2023年に経済的なデリスキングを唱えた時期に、中国からの輸入品に関して、「原産地国での補助金によるダンピング」をEU域内での独自の追加的な規律づけを行う外国補助金規制（Foreign Subsidy Regulation）を成立させている¹⁷⁾。この規制には、3つの柱があり、EV車の輸入に関しては、そのうちの（3）「歪みを生じするような外国補助金が関与している疑いがある場合、自らの判断で（職権で）調査を開始するこ

15) China initiates dispute regarding US tax credits for electric vehicles, renewable energy. https://www.wto.org/english/news_e/news24_e/ds623rfc_28mar24_e.htm

16) 一方、2022年10月の半導体輸出管理規制の強化し、2023年4月にサリバン大統領補佐官とイエレン財務長官がスモールヤード・ハイフェンスという原則を唱えるようになったあたりから、アメリカはある意味冷静になったと筆者は考えている。この規制では、スマートフォン、自動運転のような商業用半導体チップは完全に対象外とし、コンピューティング能力を構成する要素、データセンター、高性能演算チップなどに対して、中国がほぼアクセスできないような規制を行った。同時に、アメリカ国籍の市民が中国の先端半導体製造に従事することも禁止した。つまり、軍事技術レベルの輸出管理、特に高性能なコンピューティングを構成する技術に関しては規制強化をするが、コンピューティング技術の中でも、一般的なものに関しては規制の対象外とした（財新網、日本語では東洋経済オンライン「中国に衝撃！米国「半導体制裁」の影響（前編）<https://toyokeizai.net/articles/-/629999?> 先端技術の輸出管理を軍事分野並みに引き上げ（後編）<https://toyokeizai.net/articles/-/630619>）。すなわち、アメリカは安全保障上の問題であるとの論理であれば、通商ルールの中でも許容されるとして整理を進めているのではないかと筆者は推測している。

17) Foreign Subsidy Regulation rules to ensure fair and open EU market set into force. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_129

とができる」という条項を発動した¹⁸⁾。

そして、中国からのEV輸入に関して、アンチダンピング調査を行い、2024年7月にアンチダンピング課税を決定している¹⁹⁾。これに対して、2024年8月、中国はこのアンチダンピング課税がWTOルール違反であるとして、協議要請を行っている（DS626）²⁰⁾。

Ⅲ-3-3. 日本との紛争—消極だが問題はあると認識している日本

一方、中国と日本への向き合い方は、少し異なっている。中国が日本に対して、WTOで提訴したことはなく、日本が提訴した案件は数が少ないこともあり、すべてWTOの判断に従って修正をしている。しかし、これは、通商ルール上、日本との間にまったく問題がない、というわけではない。

表2は、日本政府が通商ルールに関して毎年発表している取り組み方針を表にしたものである。経済産業省通商制作局通商機構部は不公正貿易政策・措置調査小委員会を組織し、通商ルールの世界で海外諸国の措置についてルールに適合していないと思われるイシューを「不公正貿易報告書」にまとめている。そして、この報告書の公表を受けて、「不公正貿易報告書の出版を受けた経済産業省の取り組み方針」として毎年の行動方針を示す。経済・摩擦の発生に関して、同省がどのようなイシューを選び対応して

いたかのまとめである。

他国の貿易政策や措置に疑義がある場合、まずWTOの紛争解決手続きの開始を視野に入れて2国間・多国間で協議を行う。その結果によっては、WTOの紛争解決手続きを開始し、結論が出たあとはそのWTO勧告の履行を求めていくというかたちで監視をする。近年になると、協議を開始する以前に、注視が必要なものというカテゴリーが加わった。

これらの動きをまとめたこの図からは、次のことがわかる。第一に、米中摩擦が激化したのは、2015年に中国が国家安全第一に舵を切り、2017年にアメリカでトランプ政権が始動してからである。この時期から、日本政府の「取り組み方針」に登場する経済・貿易上の紛争は急増している。第二に、日本が貿易政策に疑義をもつ対象国は主に中国とアメリカである。件数では中国関連のものが最も多いが、アメリカとの紛争は長期に渡り未解決の問題を抱えている。

2015年から24年の間に報告書が通商ルールに違反であるという疑義を呈した貿易政策・措置は、合計43件である。そのうち、実に21件が中国に対するものである。中国との案件は、WTOの紛争解決手続きまで持ち込んだものは、後述のとおり判断が出たあとすべて中国は勧告を履行している。しかし、「2国間・多国間協議を通じて問題解決を図る」に分類されている

18) つまり、(1) EU域外国の政府による資金提供を伴う企業結合投資で (i) 被買収企業、合併当事者のいずれかもしくは合併企業のいずれかがEU域内で5億ユーロ以上の売上高を有し、かつ (ii) 外国からの資金提供が5,000万ユーロ以上の場合、関係企業の欧州委員会への通知義務 (2) 公共調達手続きにおいて、(i) 契約予定額が2億5,000万ユーロ以上で、(ii) EU域外国1カ国毎の資金提供が400万ユーロ以上の場合、関係企業の欧州委員会への参加通知義務。欧州委員会は、市場を歪める補助金の恩恵を受けている企業が当該手続きで契約を獲得することを禁止することができる。(3) 上記以外の全ての市場状況に対して欧州委員会は、歪みを生じようとする外国補助金が関与している疑いがある場合、自らの判断で(職権で)調査を開始することができる。これには、公共調達手続きや小規模な企業結合に関する臨時的届け出を要求する可能性も含まれる。

19) EU anti-subsidy probe into electric vehicle imports from China. この資料で、2022年から中国からのEVの輸出が突然拡大したことを示している。

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/754553/EPRS_ATA\(2023\)754553_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/754553/EPRS_ATA(2023)754553_EN.pdf)
アンチダンピング課税の決定。

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_24_3231/IP_24_3231_EN.pdf

20) China initiates WTO dispute complaint regarding EU subsidy duties on electric vehicles China has requested. https://www.wto.org/english/news_e/news24_e/ds626rfc_14aug24_e.htm

ものが多く、その一部は、WTOの紛争解決手続きに進む事ができていない。「アンチダンピングの不適切な運用（表2の案件②）」「産業補助金（表2の案件⑱）」「サイバーセキュリティ法（表2案件⑰）」などである。

このうち、アンチダンピングの不適切な運用の一例であるステンレス製品に対する不適切なアンチダンピング措置（表2の案件⑳）について、日本は中国をWTOに提訴した。後者に関しては、2023年6月パネルは我が国の主張を認め、日本と中国の間で2024年5月8日までに履行することに合意をし、2024年7月23日、中国は、問題となった日本製品に対するダンピング防止措置を撤廃している。WTO紛争解決メカニズムでの解決が可能であった事例である。

「サイバーセキュリティ法」に関しては、インターネット空間でのルールという新しい問題であり、中国だけでなくベトナムに関しても同様の構造を持っている。この点については、WTOの電子商取引に関する有志国によるルール形成が行われている。

「産業補助金」の分野は、本稿で論じてきた規模の経済の効果がもたらす「安すぎる中国製品」に関連する問題である。この件については、規模を考慮したルールづくりが必要となると考えられる。

ちなみに、日本はアメリカとの間には、5件の紛争を抱えているが、アメリカ側のアンチダンピング行為の不当性が常に2国間の問題として存在し、WTOへの提訴が行われ、勧告が出ているが、履行されていない。日本がWTOに提訴して判断が出た案件で長期にわたって履行を行わないのがアメリカの特徴である。

履行に関して、中国は判断の出た案件についてはルールに従っている。この表2に該当する期間に、日本が中国を提訴した案件は、レアアースの輸出制限措置（表2の案件⑪）とステンレ

ス製品に対する不適切なアンチダンピング措置（表2の案件㉞）である。前者は、2014年に3月にパネルの判断で日本側の主張を認められると、2014年12月、中国は数量制限を撤廃、2015年5月1日から輸出税を撤廃した、裁定に応じた履行を行った²¹⁾。

21) 外務省「中国レアアース、タングステン及びモリブデンの輸出に関する措置（DS433）」<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/wto/funso/funsou.html>

表2 日本の通商ルールの利用：経済産業省の取り組み方針（2015－2024）

| 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--|------|--|--------------------------------------|---------------------------------|
| 1. 措置の詳細が不明であるものの貿易・投資への影響が大きく、その運用について特に注視が必要なもの | | | | |
| | | | | ②⑤ 中国：輸出管理法案 ②⑥ 中国：外資投資法【新規】 |
| 凡例 | | | | |
| 中国 | | | | |
| 米国 | | | | |
| その他 | | | | |
| 種族等に渡る案件 | | | | |
| 2. WTO紛争解決手続の開始も視野に二国間・多国間協議を通じて問題解決を図るもの | | | | |
| ① 中国：アンチ・ダンピング（AD）措置の不適切な制度・運用の是正 | | | | |
| ② 中国：銀行業IT機器セキュリティ規制の是正【新規掲載】 | | | | |
| | | ④ 中国：サイバーセキュリティ法 | | |
| | | | ⑤ 中国：アルミ補助金【新規】 | |
| | | | ⑥ 中国：内外差別的な技術ライセンス規制【新規】 | |
| | | | ⑦ 中国：輸出管理法案【新規】 | |
| ③ ロシア：酒類税（従価税と従量税の組合せ）課税率による関税の誤算率過剰の是正 | | | | |
| ⑧ 米国：サンセット・レビュー（AD措置の継続に係る期末審査）手続の運用改善及び不具合是正にわたる対日AD措置の早期是正 | | | | |
| | | | ⑩ 米国：1962年通関税大決232条に基づく鉄鋼・アルミ | |
| ⑤ ブラジル：工業品税その他各種税制の内外的な制度・運用の是正 | | | | |
| ④ インドネシア：新産業法・新通関法及び関連規制（ローカルコンテンツ要求を定めるフランチャイズ規制・小売業規制を含む）のWTO協会的な実施の是正 | | | | |
| ④ インドネシア：鉱物資源（ニッケル等）輸出制 | | | | |
| | | | | ②② ベトナム：輸入自動車認証制度【新規】 |
| ③ インド：セーフガード措置（熟延鋼板）の是正【新規掲載】 | | | | |
| | | | ⑥ インド：IT製品に対する関税引上げ【新規】 | |
| | | ③ 韓国：ステンレススチール種別に対するサンセット・レビュー（アンチ・ダンピング（AD）措置の継続に係る期末審査 | | |
| 3. 既にWTO紛争解決手続を開始したもの | | | | |
| ④ 中国：日本産畜産物に対するAD課税措置 | | | | |
| | | ③ 韓国：空圧バルブに対するAD課税措置の是正【新規掲載】【上級受】 | | |
| | | ④ ブラジル：自動車等に対する内外差別的税制恩恵措置の是正【上級受】 | | |
| | | ⑤ インド：熟延コイルに対するセーフガード（SG）措置【イネール】 | | 【上級受】 |
| | | | ③ 韓国：ステンレススチール種別に対するサンセット・レビュー【協議要請】 | |
| | | | | ⑧ インド：ICT製品に対する関税措置【協議】 |
| | | | | ②③ 韓国：自動車等に対する |
| ④ ウクライナ：乗用車に対するセーフガード措置の是正 | | | | |
| 4. WTO勧告の早期履行を求めているもの | | | | |
| ④ 中国：原材料（レアアース等）輸出制限措置の是正 | | | | |
| ④ 米国：ゼロリング（AD税の不適切な計算方式）の確実な廃止 | | | | |
| ④ 米国：バード修正条項に基づく通関済物品からのAD税及び増税関税収入の米企業向け分配の是正 | | | | |
| ④ アルゼンチン：幅広い品目に対する輸入制限措置の是正 | | | | |
| | | | | ④ ブラジル：自動車等に対する |
| 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |

中国と欧米、日本との通商ルールの向き合い方をみると、通商ルールは機能しているが、万全ではないと言わざるを得ない。

中国は、欧州とアメリカに対しては、ルールを使った紛争解決を何度も挑んでいる。欧州側は、ルールベースでの改善方法を模索し、WTOの貿易救済措置だけでは不十分だとして、EU域内では、外国輸出国での補助金に対する規制を追加的に作って、対応を始めている。一方、アメリカは、政治的な場での交渉も視野に入れて、中国の「開発主義」に対する違和感を引き続き示している（渡邊，2024a）。

中国は、オバマ政権の措置に対してはWTOの紛争解決制度により自国の利益を守ることができたが、トランプ政権のより強度の高い「場外乱闘」に対しては、紛争解決制度のレベルでは自国の主張を認めてもらうことはできなかった。つまり、中国自身にとってみても、通商ルールは不十分なままである。

Ⅲ－４．現在のWTOルールの規律付けとその限界

規模の経済をもつ産業がもたらす市場競争は、国際的な市場の失敗と規模の利益の分配の不公平という問題をもたらす。この構図は、日米摩擦のときに明らかになり、現在米中摩擦のかたちで繰り返されている。これを解決するには、なんらかの政治的合意とルールが必要となる。

Ⅲ－４－１．現行のルール

現在の通商ルールは、規模の経済がもたらす緊張関係を緩和するために、一定の規律づけを与えている。

まず、新興国からの急激な輸出拡大が、輸入国側の産業基盤を脅かすような状況に対しては、貿易救済措置と呼ばれるルールが存在している。補助金協定の相殺関税措置に加えて、アンチダンピング協定、セーフガード協定といった貿易救済措置が設置されている。

規模の経済があるときの弊害は、規模の利益を特定の国が占有してしまうところにある。その問題への対応方法としては、その規模の利益を共有する方法としては、(1)直接投資の推進、(2)グローバルバリューチェーンの推進、(3)地域貿易協定や投資協定の推進による、投資機会の平準化とルールの整備が考えられる。また、規模の利益を独占した企業や国家がその独占力を濫用する場合には、(4)アンチダンピング、相殺関税、セーフガードといった既存のWTO協定があるが、不十分であり、(5)特定の国家の規模の濫用を防ぐルール、さらには(6)安全保障例外を逆手にとって規模の力を濫用するルールも必要である。

Ⅲ－４－２．追加的な試み—主要国会議やフォーラムでの対応

特定の国家への産業の集中、規模の力の濫用を解決するための明確なルールは、現在に至るまで存在していない。日米摩擦の際には、「業界フォーラムにおける協調」と「主要政府間会合」による交渉が試みられ、World Semiconductor Councilが設立され、頻繁に政府間会合が行われた（大矢根，2002）。

2010年代後半には、中国との鉄鋼と半導体に関する摩擦に関して、主要政府間会合と業界フォーラムの設置が試みられている。主要政府間会合は、三極大臣会合というかたちで、米国、欧州、日本が問題の当事者である中国を交えずに議論を主導し、鉄鋼グローバルフォーラム（Global Forum on Steel Excess Capacity：GFSEC）と半導体政府当局会合（Government/Authorities Meeting on Semiconductors：GAMS）が組織された。

2016年のG20杭州首脳宣言で、鉄鋼の過剰生産能力に関する鉄鋼グローバルフォーラムの設置が合意に至り、次のような課題の認識と対応策が示された。(1)グローバルな課題と集団的な解決策：鉄鋼の過剰生産能力は、市場機能の強化と能力削減のための解決策を必要とする世界的な課題。(2)市場歪曲的な政策支援

措置の除去：政府及び関連機関による市場歪曲的な支援措置（非経済的な生産設備の維持、当該支援がなければ実現しない新規投資等への支援）を除去すべき。（3）公平な競争条件（level playing field）の確保：国有企業が民間企業に関わらず、同等の規制（破産手続きを含む）に従い、公平な競争条件を確保すべき。（4）市場機能の確保：新規投資、生産、貿易のフローは、市場に基づく需給条件を反映すべき。（5）生産削減による構造調整の促進：構造調整を促進する一方、労働者とコミュニティに対する

社会的コストを最小化する政策を推進すべき。（6）透明性の向上：メンバー間での定期的な情報共有を行うとともに、当該情報に基づくレビュー（分析、評価、議論）を通じて透明性の向上を図る。としている²²⁾。

しかしながら、その後2020年に鉄鋼グローバルフォーラムの延長が決まったとき、中国は不参加を表明した。当事国自身の参加やコミットメントを得られないため、現在のところ、このフォーラムでの対応は機能していない。

IV. まとめ 「国際的な市場の失敗」にどう向き合うか

かつて、日米の間に経済摩擦が起こったときは、日本側の輸出自主規制、自主的輸入の拡大、二国の政治交渉の舞台で摩擦を回避しようとしてきた。しかし、現代の技術・産業の多くが規模の経済の性質をもっており、その限りにおいて「国際的な市場の失敗」は不可避である。このため、日米摩擦の結果採用された対応方法は、本質的な問題の解決になっておらず、弥縫策にすぎない。さらに、現在、安全保障上の緊張を抱える中国とアメリカの間には、こうした「弥縫策」が成立する余地がない。

長期的には、（1）事前に規模の利益を分配を確保する仕組みをつくる。たとえば、海外直接投資の促進のための内国民待遇の徹底、グローバルバリューチェーンの構築があるだろう。実際のところ、情報技術協定（Information Technology Agreement）によりゼロ関税を実現しているデジタル分野では、「過剰生産」と呼ばれる現象や経済的威嚇といったことが起きていない。自動車産業などのように組み立てプロセスが地理的に集中しがちな技術とデジタル製品という技術的な違いが原因の可能性もある

が、参考になる事例といえる。（2）事後的には市場占有力の濫用を防ぐ仕組みをつくる。現状のルールには存在しない措置であるが、たとえば、貿易救済措置でのアンチダンピング課税、相殺関税などに市場シェアの要素を加味することもありえるだろう。さらには、競争政策の運用の国際的な連携を強めることで、規模の濫用を防ぐ仕組みの構築が可能になるかもしれない（渡邊（2024b））。

現在は、こうしたルールの不在により、「実力手段」に訴えるように、デカップリング、フレンドショアリング、有志国同士の連携というサプライチェーンへの政策の介入が謳われている。しかし、このように中国を切り離すことは、本質的な問題の解決にはならない。政治的な圧力を与えることで、中国の行動変容を促すことはあるかもしれない。しかしながら、中国はいま自国産業の育成に真剣に取り組み、デカップリングのもたらす政治的な圧力を回避することを目指している。このままでは、対立は先鋭化するだけであり、経済摩擦が安全保障上の問題に飛び火するリスクも生まれてくる。

22) 不公正貿易報告書 2019 年版 コラム「補助金規律強化について」

産業政策に関しての最大の問題は、財政規模や領土の規模が大きい国がすべての規模の利益（技術革新の成果）を独占してしまう状態が発生することである。しかし、この40年前にすでに示唆されていた問題への有効な対応策をま

だ世界は見出していない。しかし、本稿で検討してきたように、40年前の分析は、ヒントを与えてくれている。規模の経済の利益への公平な分配と規模の濫用を規律づけるのための制度が必要である。

参 考 文 献

- 伊藤元重・清野一治・奥野正寛・鈴木興太郎（1988）『産業政策の経済分析』東京大学出版会
- 大矢根聡（2002）『日米韓半導体摩擦—通商交渉の政治経済学』有信堂高文社
- 小宮隆太郎・奥野正寛・鈴木興太郎（1984）『日本の産業政策』東京大学出版会
- 二神孝一・堀敬一（2017）『マクロ経済学（第2版）』有斐閣
- 村上泰亮（1994）『反古典の政治経済学要綱—来世紀のための覚書』中央公論新社
- 渡邊真理子（2021）「米中は何を対立しているのか—多国間自由貿易体制の紛争解決ルールと場外乱闘—」『比較経済研究』第58巻第2号，pp. 31-43
- 渡邊真理子（2024a）「日米摩擦と米中摩擦：産業政策の経済分析から評価する」，大矢根聡編『米中対立』千倉書房
- 渡邊真理子（2024b）「産業政策と国際協調：中国の「過剰生産」現象に関する理論的，実証的評価と政策的示唆」RIETI Discussion Paper, Forthcoming
- Autor, D., Dorn, D., and Hanson, G. H. (2021), “On the Persistence of the China Shock,” *NBER Working Paper*, No. 29401
- Ju, J., Lin, J. Y., and Wang, Y. (2011), “Marshallian Externality, Industrial Upgrading, and Industrial Policies,” *The World Bank Policy Research Working Paper*, No. 5796
- Lin, J. Y., and Wang, Y. (2020), “Structural Change, Industrial Upgrading, and Middle-Income Trap,” *Journal of Industry, Competition and Trade*, Vol. 20, pp. 359-394
- Blanchard, O., and Rodrik D. (2021), *Combating Inequality: Rethinking Government’s Role*, The MIT Press
- 江飛涛他（2021）『理解中国産業政策』，中信出版集团（中国語）