

中国委託加工貿易の制度変革（1979～2008）

カク エイ コウ
郭 永 興

《要約》

中国における過去30年間の著しい国際貿易の発展には、加工貿易による貢献が大きい。ところが、これまでの既存研究においては加工貿易の歴史の変遷に関する研究がほとんど行われてこなかった。本稿では、現地でのヒアリング調査と文献収集、とくに加工貿易が発足してから30年間の政令を詳細に検討することによって、1979年から2008年までの加工貿易の制度変革とその背景を解明する。

1970年代末から1990年代にかけて、加工貿易において、制度変化を促すもっとも重要な要因といえ、中国政府に大きな経済的損失をもたらした密輸問題であっただろう。試行錯誤的でありながら、1980年代には、登録手帳による保税品の管理制度と保証金制度が導入され、1990年代には、銀行保証金台帳制度、密輸阻止の警察組織、密輸罪および加工貿易密輸罪の厳罰化、加工貿易に関する商品と企業の分類管理等の措置が実施された。一方、外資企業は中国政府に対して、ロビー活動を行い、規制緩和を積極的に求めた。1980～90年代にわたって、中国政府は、加工貿易がつくりだした外貨や雇用等の経済利益に対する需要が高く、外資企業のロビー活動にほとんど友好的に反応した。その結果、1990年代の終わりには、密輸行為が抑えられながら、外資企業の優遇条件が維持されるという両主体にとって望ましい加工貿易制度が形成された。つまり、1990年代までには、加工貿易制度の変革は、中国政府の密輸規制策と外資企業のロビー活動により構築されたのであった。

ところが、2000年以降、加工貿易制度の変革は、中国政府の一方的な意図により構築されたといえるだろう。2000年以降、中国経済が力強く成長すると同時に、外貨準備高も急増した。中国政府は貿易黒字を解消するため、加工貿易自体に対する抑制政策を実施した。そこで、中国政府は、増値税輸出還付という輸出企業に対する優遇を削減するだけでなく、労働集約型の加工貿易企業に対して、厳しい規制策を与えた。規制政策に対して、台湾、日本、香港の外資企業が積極的にロビー活動を行ったが、中国政府からは1990年代のような友好的な対応を得られなかった。よって、労働集約型の企業の多数が倒産・撤退し、中国の国際貿易における加工貿易の割合が減少する結果となった。

はじめに

I 70年代末と80年代——制度の成立とその仕組み

II 90年代の制度変化——中国政府の密輸対策と外資企業のロビー活動の間の相互作用による変革

III 2000年以降の制度変化——中国政府の一方的な意図による変革

IV 結論

はじめに

委託加工貿易^(注1)は、中国の急速な経済成長に大いに貢献してきた。このような見解は、中国経済の標準的な教科書に掲載されるほど、広く認められている^(注2)。中国政府は1970年代末に、改革開放政策に転換したと同時に、委託加工貿易を奨励してきた。一方、製品の海外輸出を目的とした香港、台湾および日本を中心とする東アジア地域の外資系企業は委託加工貿易制度を利用し、中国の華南地域と華東地域を中心に進出した。その結果、1980年代以後、中国の国際貿易に占める委託加工貿易の割合は徐々に上昇し、1990年代以後約4～5割を占めるようになった〔張曙宵 2003；井上 2007〕。とくに、中国の輸出に対する委託加工貿易の比率は、1995年以後常に5割を超えている。委託加工貿易は、中国の農村余剰労働力の吸収と貿易黒字の維持に重要な役割を担ってきた〔黒田 2001；関 2002；大橋 2003；Lemoine and Ünal-Kesenci 2004〕。だが、委託加工貿易の発展はスムーズな過程ではなかった。中国政府は1970年代末に委託加工を認可した後、1980、90年代には、委託加工貿易を通じて多発した密輸への対応を迫られ、委託加工に関する法律の修正に追われた。また、2000年以降、中国政府は貿易黒字急増のために、輸出額の5割を占める委託加工貿易を制限し、その規模を縮小させた。このような委託加工貿易の発展・変革について、われわれはどのように理解すればよいのだろうか。

これまで加工貿易全般に関する研究は、開発経済学的視点に基づいて、途上国の輸出振興の次善の策 (second best policy) と評価される輸出

加工区 (Export Processing Zone) に集中してきた。輸出加工区の前提となる考え方は、発展途上国が国内産業を育成するために、しばしば関税障壁等の輸入制限措置を行う、というものであった。ところが、これらの貿易障壁の設定は、途上国の現地輸出産業を不利な立場に陥らせる可能性が高い。なぜなら地場の輸出企業が輸入中間財を使用する場合、高関税が付加されるためである。これまで、輸入制限がありながら輸出産業の振興に成功した東アジア諸国、たとえば、日本、韓国や台湾等は、「関税払い戻し」と「関税徴収の留保 (保税輸入)」という措置を実施し、高関税による輸出企業の生産コストの上昇を緩和してきた。実務上、関税払い戻しによる行政的なコストは高く、大半の途上国にとっては、関税徴収の留保の方がより実施しやすい政策である。しかしながらこの政策では、保税輸入品が国内市場に流入するリスクが存在する。そこで、保税品の管理問題を解決するために、しばしば実施されてきた措置が輸出加工区の設置であった。輸出加工区では、税関の厳格な監視下で、保税品の流通が特定範囲の工業団地内に制限されるため、保税品の国内流入を防ぐことができるのである〔English and Wulf 2002〕。

従来の輸出加工区研究は輸出加工区を厳格に管理された飛び地として想定してきた〔Warr 1989；Sawkut, Vinesh and Sooraj 2009〕。だが、中国の委託加工貿易は、特定範囲の飛び地に限らず、国内に散在する工場で行われるのである^(注3)。1970年代末、委託加工貿易が開始された当時、中国政府は委託加工貿易の規模を増大させるため、工場を厳格に管理するという意図をもたなかった。またその当時、委託加工貿易に従事できた企業は、おもに国営企業もしくはは

集団企業（郷鎮企業）であり、中国政府はこれらの企業が密輸を行うことを予想しなかったのである。しかしながら、その後中国では、委託加工貿易を行う工場において、立地が特定範囲の地域内に制限されなかったために、税関の管理が難しくなり、密輸が頻発する事態が生じたのであった^(注4)。

2000年以降になると、委託加工貿易が貿易摩擦の火種のひとつになったことも加工貿易をめぐる中国特有の問題であった。輸出加工区はしばしば途上国の製造業輸出の7～8割を占めているが〔三菱UFJリサーチ&コンサルティング2006〕、一般に途上国の製造業規模は貧弱であり、先進国と貿易摩擦を起こすほどの輸出量が生産されることはない。あるいは、途上国の経済発展とともに、その国の国際貿易に占める輸出加工区の重要性は減少するのが普通だろう。たとえば、これまで輸出加工区政策がもっとも成功した途上国のひとつであるといわれる台湾では、最初の輸出加工区が設立された10年後の1976年における、製造業の総輸出額に占める輸出加工区からの輸出比率は8.7パーセントであり、その20年後の1986年には、その比率は5.5パーセントに落ち込んだ〔楊2006〕。ところが、近年の東アジアにおける国際分業の進展により、委託加工貿易は短期間に中国の輸出総額の約半分を占めるようになり〔Gaulier, Lemoine and Ünal-Kesenci 2007〕、それは中国と先進国の貿易摩擦の要因のひとつであると考えられるようになった。このような特殊な性質をもつ中国の委託加工貿易をより深く理解するために、一般的なモデルだけではなく、その特殊性を明らかにすることができる制度研究を深めることも重要である。

これまでの中国委託加工貿易に関する研究は、マクロの統計データに基づき、経済成長における委託加工貿易の役割や委託加工貿易における外資系企業の国際分業等のテーマに集中した分析が多かった。たとえば、崔大滙（2002）、Lemoine and Ünal-Kesenci（2004）、王（2005）、Gaulier, Lemoine and Ünal-Kesenci（2007）等が挙げられる。これらの研究では、委託加工貿易が中国经济にもたらす経済成長、雇用創出、アジア地域との経済統合等の経済効果を分析したが、密輸問題や貿易摩擦等の中国政府を悩ませた委託加工貿易に関わる特殊な問題は、分析されてこなかった。他方、フィールドワークに基づいた委託加工貿易の研究は、委託加工貿易制度の解明に大いに貢献したが、委託加工貿易制度の変化についての分析は少ない。たとえば、黒田（2001）、関（2002）、郭（2006）等が挙げられる。その理由は、彼らの研究の対象期間は、フィールドワークが行われた時点に限定され、歴史的な制度変化を十分研究できなかったためである。

本稿は、開発途上国である中国の輸出振興制度と政策の解明に取り組んだ研究である。中国の委託加工貿易をこれまでの各途上国において実行されてきた輸出促進策の一種とみなしながら、その特殊性を解明する。また、その委託加工貿易制度の特殊性を明らかにするために、現地でのヒアリング調査と文献収集、とくに委託加工貿易が開始されてから30年間の法令を詳細に検討することによって、1979年から2008年まで制度変革とその背景を分析する。中国委託加工貿易の歴史の変遷について、本論文では以下のように考える。1980年代から90年代にかけては、委託加工貿易に関わる密輸問題をめぐって、

政府の規制策と外資系企業による働きかけ（以下、こうした外資系企業による政府へによる働きかけを「ロビー活動」とよぶ）の間の動的な相互作用は、委託加工貿易制度変革の大きな原動力であったが、2000年以降、外資系企業のロビー活動の影響力は著しく減少した。これにより、2000年以降、委託加工貿易制度の変革がほぼ中国政府によって、一方的に決定されることになった。なぜ近年、中国政府の委託加工貿易政策が外資系企業のロビー活動に影響されなくなったのだろうか。その理由としては、中国政府の政策方針が、密輸問題を解決することから貿易摩擦問題を解決することへと、転換したことが考えられる。

委託加工貿易制度の成立当初、外資系企業もたらす貿易黒字は、中国に欠かせない外貨獲得の手段であった。ところが、高関税から委託加工貿易においては密輸が多発した。中国政府はこうした密輸問題に対処するため、1980年代から90年代の終わりまでさまざまな規制を導入してきた。これらの規制は、外資系企業の生産コストや資金コストを増加させた。それに対し外資系企業は規制を緩和させるよう、中国政府へのロビー活動を行うようになった。その結果、中国政府は外資系企業もたらす外貨に配慮し、企業の要望に一定程度応じる緩和策を含んだ新たな制度を実施した。

しかし、2000年以降、外資系企業もたらす貿易黒字は、逆に貿易摩擦の火種になった。中国政府は貿易黒字解消のために、労働集約型の外資系企業を加工貿易から排除しようとした。そこで、中国政府は1990年代に密輸対策として確立した保証金台帳制度等を活用し、労働集約型の外資系企業へ厳しい規制を与えた。その動

きに対し、外資系企業は規制が再び緩和されるよう、大規模なロビー活動を行った。しかし、中国政府による委託加工貿易の引き締め政策により、規制はほとんど緩和されず、労働集約型外資系企業の経営環境は著しく悪化した。2008年8月以降、中国政府は世界的不況による輸出鈍化を改善するために、暫定的な委託加工貿易の規制緩和策を打ち出しているが、後述するように、これらの緩和策は中国政府の意図により、いずれ停止されることが想定される。

以下の各節では、1970年代末の中国の改革開放の開始とともに成立した委託加工貿易に関わる、2008年までの制度変革を詳しく分析する。本論文の構成は以下のとおりである。第Ⅰ節では、1980年代を中心に委託加工貿易制度の成立過程とその後の変化を説明する。第Ⅱ節では、1990年代に、中国政府が委託加工貿易の密輸問題を解決するために導入した抑制措置と、それに対する外資系企業の大規模なロビー活動を分析する。第Ⅲ節では、まず、近年中国政府が実施した貿易摩擦問題の解決策としての引き締め政策と、外資系企業によって再び行われた大規模なロビー活動を分析する。その後、世界的不況に伴う中国政府の緩和策を説明する。結論ではこれまでの議論を総括する。

I 70年代末と80年代 ——制度の成立とその仕組み

1. 委託加工貿易の成立

委託加工貿易に関する政策の始まりは、1979年の3月と9月に、中国国務院が「[進養出試行弁法（輸入を通じて輸出拡大を図る試行規則）」と「対外組み立て加工と中小型補償貿易を展開

する弁法（規則）」（国発〔1979〕220号）という加工貿易に関する法令を発表したことにある〔片岡 2008; 2009〕。この2つの法令は、来料加工と補償貿易という形式の加工貿易^(註5)を認めた。当時の来料加工とは、外国企業が原料や資材を中国に搬入し、中国の国営企業もしくは集団企業（郷鎮企業）へ組み立て・加工を委託し、すべての完成品は外国企業が引き受けて海外へ輸出し、中国企業は外国企業から加工費を受け取る、というものであった。補償貿易とは、外国企業が設備機械、技術などを中国の国営企業や集団企業に輸出し、そうした企業が当該企業の技術、設備を利用して生産した製品を外国企業に渡すことを通じて、輸入代金を返済する方式であった。また、当時の中国政府^(註6)は委託加工貿易を各地で盛んにするために、委託加工貿易工場の認可権限を大幅に地方政府に委譲した。たとえば、委託加工貿易を行うために使用する外貨額が100万米ドル以下のプロジェクトは、中央政府の許可は必要なく、省レベル政府の審査認可のみを経て、実行することができた^(註7)。つまり、中国政府は委託加工貿易規模を増大させるため、生産企業を飛び地に集中管理するという政策を実施せず、地方政府の認可の下で生産企業がどこでも操業できるような政策環境を整備した。

中国の委託加工貿易は1970年代の半ばまで遡ることができる。具体的には、香港を本拠地にする中国国営企業「華潤」が、1975年から香港企業と連携し、深圳周辺で来料加工業務を展開していた。1978年に中国国家計画委員会副主任・段雲氏が来料加工の調査チームを率いて、香港の華潤を訪問した。その場で華潤が提出した来料加工に関する資料は、後の国務院が公布

した委託加工貿易の法令の基礎となったという〔朱 2009〕。1978年7月に来料加工に関心のあった香港の製靴企業の経営者、張子彌氏は華潤の社長を訪ねた。華潤の社長は張氏に広東省軽工庁を紹介し、張氏の広東省の訪問を実現させた。その後、広東省軽工庁の紹介で、張氏は東莞県虎門鎮の太平服装工場を訪問し、そこで太平製靴工場の設立が決定した〔『南方都市报』2008〕。1978年9月15日に中国工商総局のライセンスを得て、委託加工貿易に従事する企業（以下、「委託加工貿易企業」）の第1号、太平製靴工場が開業したのであった〔崔華超 2009〕。太平製靴工場は開業から、大いに成功を収めて、工場開業から1年以内に広東省内の各地から見学企業が30社以上に及んだという〔『南方日報』1988〕。また、東莞県も積極的に来料加工を振興し、「各村のほこらや食堂などの場所を、来料加工の工場として活用する」という指示を出した〔『東莞日報』2008〕。このように、飛び地である経済特区が設立される前に、すでに企業が経済特区内に立地しなくても、委託加工貿易が行えるという制度が構築されていたのである。

委託加工貿易の基本構造は、上述した1979年発表の2つの法令によって構築された。その基本構造とは以下の2つである。第1に中国政府が外貨獲得を目的に^(註8)、その手段として委託加工を認可すること、そして第2に委託加工貿易を振興するために、中国政府が委託加工貿易企業に優遇策を与えることである。後者の優遇策の中でもっとも重要な措置は、委託加工用の輸入中間財および生産設備の関税が免除されることであった。この仕組みによって、高関税が存在するにもかかわらず、委託加工貿易企業は生産活動と国際貿易を行う際、関税障壁を回避

することができた。

ところが、高関税による内外価格差は、委託加工貿易企業に密輸のインセンティブを与えた。つまり、委託加工貿易企業が保税で輸入した中間財および生産設備を違法に国内市場において転売することにより利益を得ることができた。また、中国における委託加工貿易に従事した生産企業は各地に分散しているため、税関による集中管理という輸出加工区においてよく利用される管理策も実施できなかつた。

中国政府は委託加工貿易企業を管理するために、1982年に「組み立て加工と中小型補償貿易輸出入貨物に対する税関の監督管理および徴免税規則」〔82〕外経貿関字第4号〕を実施した。この法令において、中国政府は委託加工貿易企業に対する基本的な管理方法を定めた。重要な点は以下の2点である。第1に、保税品を登記手帳により管理することである。委託加工貿易企業は通常、海外企業からの委託加工契約書を基に、所轄税関へ加工契約内容を登録し、「組み立て加工と中小型補償貿易輸出入貨物登記手帳」(以下、「登記手帳」)を申請しなければならなかつた。それに加えて、上記法令では委託加工貿易企業に対し、保税の中間財および生産設備を輸入する際、また保税の中間財で製造された商品を輸出する際、通関の手続きを行うとともに、登記手帳に会社が所有する保税資材の状況を登録・更新することを義務づけた。第2に、この規則によって税関は保税品に対する全面的な監視・管理権を付与された。すなわち委託加工貿易に関わる保税品について中国国内の全行程、つまり輸入されてから輸出されるまでのすべての過程にわたって、税関は保税品の監視・管理権限を保有することとなったのである。

1980年代にはこうした委託加工貿易制度の基本ルールの制定に加えて、もうひとつの重要な法令が制定された。それは1984年に施行された「中国増値税条例(草案)^(注9)」(国発〔84〕125号)である。増値税とは、中国国内における物品の販売、輸入および工業的役務(加工、修理、組み立て)の提供に対する付加価値税の性格をもつ租税である。同時に、それは輸入も含む各取引段階の付加価値を課税標準として課される一般消費税としての性格も併せ持っている〔朴木2004〕。ただし、中国政府は輸出を奨励するため、来料加工の場合、再輸出目的の輸入品の増値税を免除すること、そして一般輸出、進料加工(後述)の場合、物品が輸出される際にすでに支払われた増値税を全額還付することを定めた。この特例により、増値税に関する委託加工貿易企業の租税負担は、完全になつたのである。

2. 委託加工貿易における外資系企業

1980年代には、委託加工貿易における外資系企業の役割が大きく変わっていった。来料加工制度が進展し、進料加工制度が確立されたことによって、外資系企業は委託加工の依頼者から生産工場の実質的な管理者に変化したのである。前述したように、1970年代末、中国政府は来料加工という形の委託加工貿易を認めた。最初の法令による来料加工とは、外資系企業が生産過程を中国における既存の国営企業が集団企業に委託するものであり、中国側は生産工場を所有し、生産管理を行うものであった。ところが、1980年代後半から、香港企業と広東省の郷鎮や村政府の調整によって、新たな形の来料加工が編み出された〔関2002;麻・沈2010〕。この広東式委託加工とよばれる加工貿易では、中国側

の郷鎮や村政府の役割は、工場を建設し、その工場を賃貸方式で外資に提供し、また名目上の工場長1人を工場に派遣するのみであった。このような工場は、名目的には地元政府の集団企業に属した。しかし生産活動に関わる業務は実質上、外資系企業の駐在員によって管理された。このような委託加工貿易企業は、中国で企業登記をせず、外資系企業の法人格をもたないので、統計上中国での外資直接投資とみなされなかった。しかし実際には直接投資のような工場運営を行っていた。外資系企業にとって来料加工の大きなメリットは、工場運営の初期費用が低いだけでなく、郷鎮や村政府に加工費や工場の賃貸料金さえ支払えば、地元政府の保護下に置かれ、中国での予測できない経営リスクを減少できたことであった。たとえば、出稼ぎ労働者を管理するのは地元政府であり、地元政府の保護下に置かれると、たとえ労働者とのトラブルが生じても解決しやすくなると考えられる。

こうした広東式委託加工を含む来料加工は1980年代から、委託加工貿易の主要な形態のひとつになった。しかし来料加工に従事した外資系企業は中国での正式な法人格がなく、税務を含む外資系企業の各優遇策を受けられなかった。加えて来料加工の場合、製品の100パーセント海外輸出が義務づけられたので、国内市場への販売を意識する外資系企業は、直接国内販売ができる進料加工方式に傾いた。進料加工とは、外国の依頼側が原材料などを有償で外国企業の現地法人を含む中国企業に提供し、保税により中国国内で加工され、その後有償で外国の依頼側へ再輸出されるという加工貿易の一形態である^(注10)。進料加工は来料加工とよく似ているが、進料加工の原材料の輸入および製品の輸出の段

階で、それぞれ決済が行われるので、外資系企業は貿易権を有する現地法人を設立しなけりばならなかった。中国における外資系独資企業(100パーセント外国資本が出資して経営している企業)や合弁企業の増加とともに、1985年以降、進料加工方式の加工貿易は急速に成長し、1989年の輸出入総額では来料加工を抜いて^(注11)、最大の加工貿易方式になった[黄・陳 2004]。中国政府は拡大する進料加工を管理するために、1988年、「税関の進料加工輸出入貨物に対する管理弁法(規則)」([88] 署貨字第403号)を発表し、進料加工に対して来料加工と同じように、関税と増値税に関する優遇を与えること、ならびに保税品を登記手帳で管理することを定めた。

3. 委託加工貿易の成立とともに生じた密輸問題

委託加工貿易が始まった当初、中国政府は密輸問題について十分注意を払っていなかった。当時、委託加工貿易に従事できた企業は、国営企業もしくは集団企業であり、中国政府はこれらの企業が密輸を行うことをまったく予想していなかったのである^(注12)。ところが、実際、加工貿易において、高い関税と増値税から生じる密輸の問題は終始絶えなかった。委託加工貿易に関わる密輸問題の解決のために中国政府が初めて発表した政令は、1984年5月に税関総署が出した「経貿部と税関総署の来料加工の審査管理および違法行為の制止を強化する緊急通告」([84] 署貨字第381号)であった。この政令からは、当時中国政府が委託加工貿易による密輸の実態を把握しきれていなかったことがうかがえる。たとえばその緊急通告中に紹介されている、綿・ポリエステル混紡糸と混紡布の委託加工貿

易を利用した、ポリエステル綿（ポリエステル短繊維）の密輸事件における政府の対応を説明しよう。ある委託加工貿易企業が当初、国産綿糸と保税輸入したポリエステル綿を材料に、ポリエステルと綿の比率を73：27、あるいは60：40として混紡糸と混紡布を加工し、海外へ輸出すると税関に申告した。ところが実際には輸出された混紡糸と混紡布には、綿の割合が申告された比率よりかなり高く含まれていた。最終的にその企業は、使わなかったポリエステル綿を国内市場に転売し、利益を上げるという密輸行為を行ったのである。中国政府はこの密輸事例を受けて、以下の2つの対策を打ち出した。第1に、焦点になった綿・ポリエステル混紡糸と混紡布の委託加工貿易については、製品が輸出される前の全面検査を義務づけた。第2に、「自查自報」というキャンペーンを行った。その内容は、すべての委託加工貿易企業を対象に、関税の脱税行為があるかどうかを企業みずからが検査し、そして脱税行為を自発的に認め、みずから追徴金を上納すれば、密輸行為があっても、税関は寛大な措置を行うものとした。一方、自查自報を行わない企業において、もし脱税行為が発見された場合には、通常より厳しい処分を下すというものであった。

もし、中国政府が委託加工貿易実態を完全に把握することができていたならば、企業を威嚇する「自查自報」のような活動を導入しなかったであろう。なぜ中国政府は、委託加工貿易における保税品の輸出入実態を正確につかめなかったのだろうか。その理由は以下のように考えられる。ポリエステル繊維密輸事件を通じてわかるように、加工輸出製品における保税原料の品目・使用割合に関しては、税関の検査を通

じてその製品を詳しく調べない限り、ある製品が違法な製品であるかどうかについて、正確に把握できないのである。しかし、当時の税関の体制では関税徴収に関わる人員配置に対して、管理すべき企業数をはるかに多く、委託加工工場の立地は、十分管理されず各地に分散していた。また、もうひとつの問題として、委託加工においては「転廠」（深加工結転ともよばれる）という企業間の保税品の取引システムを利用して、密輸が頻発していたことがあった。転廠が行われる場合、保税品は、複数の工場をまたいで加工、移転されるので、税関にとって、最終の輸出製品に使用される保税材料の品目・割合の把握が一層難しくなっていたのである。加えて、転廠を行う企業がそれぞれ別々の地方税関に管轄される場合には、その取引は所轄税関を越えるために、管理の隙間が多くなり、保税品の密輸と脱税の可能性が高くなることがわかっている〔郭 2006〕。

中国政府は、委託加工貿易を利用した密輸活動を減少させるために、1980年代末からさまざまな制限措置を導入してきた。1989年には、税関総署、財政部、経貿部、人民銀行、国家税務局という5つの中央政府機関が共同で「来料加工の輸入材料の保証金徴収に対する税関総署等五機関の通知」（〔89〕署監一第454号）を発表・実施した。この新措置は、来料加工の保税品を粗雑に管理する企業、密輸歴があった企業、または税関によって重点的に管理されている輸入材料を扱う企業は、委託加工貿易を行う前に、所轄税関に保証金を納めなければならないと規定するものであった。一度これらの企業がルール違反や密輸行為を行った場合、税関は、直接に保証金から税金と罰金を徴収することができ

るとした。しかしこの通告からは、当時の中国政府が、外貨に対する需要が強いため委託加工貿易企業に対して寛大な姿勢を取っていることがうかがえる。たとえばこの通告では、ほとんどの委託加工貿易企業は保証金の納入が不要であることが強調された。また、もし保証金の納入が困難であったとしても、銀行を通じて保証金用のローンを組むことが可能であると規定された。

II 90年代の制度変化

——中国政府の密輸対策と外資系企業のロビー活動の間の相互作用による変革

1. 密輸問題^(注13)に対する厳重な取り締まり

前節で説明したように、委託加工貿易においては、高い関税と増値税から密輸が多発した。中国政府はこうした密輸を取り締まるために、1980年代からさまざまな措置を導入してきた。委託加工貿易を通じた密輸問題の激しさは、表1からうかがえる。表1は1997年と1999年における、密輸額30万元以上の大型密輸案件の統計を示している。97年における委託加工貿易を通じた密輸は、総密輸件数の36パーセント、総額の54パーセントを占めた。また99年には、それぞれの39.5パーセント、53パーセントとなった。97年と99年の委託加工貿易による密輸は共に、

総件数では40パーセント以下しか占めていないが、総額の50パーセント以上を占めている。このように、1件当たりの密輸額が相対的に大きな委託加工貿易による密輸は、自然に中国政府による取り締まりの標的となった。以下では1990年代中頃、中国政府はどのような抑制策を打ち出したのか、また、その政策はどのように委託加工貿易に影響を与えたのかについて詳しく分析する。

2. 保証金台帳制度の成立とその狙い

1990年代における、委託加工貿易に対する中国政府の最初の大規模な規制政策は、1995年11月、税関総署、中国銀行、国家計画委員会が共同で発布した「加工貿易輸入原材料についての銀行保証金台帳制度の施行に関する暫定管理法」(署監[1995]908号)であった。この法令では、保証金台帳制度の目的は、税関による管理の強化と国家税収の確保であると強調されており、この制度は委託加工貿易による密輸問題の対策の一環であったと考えられる。

保証金台帳制度の内容はどういうものであったかという点、委託加工貿易企業は、外経貿部門(国際貿易を所管する政府部門)および税関の認可を得た後、まず原材料の契約金額どおりに指定の中国銀行に委託加工貿易輸入原材料の保証金台帳を開設する。そして加工完成品を、規

表1 中国における委託加工貿易を通じた密輸(1997年と1999年)¹⁾

年	件数	密輸件数に占める比率	総額	密輸総額に占める比率
1997	401	36%	33.3億元	54%
1999	447	39.5%	28.7億元	53%

(出所) 邵他(2001.82)より、筆者作成。

(注) 1) ここでの密輸統計は、密輸額30万元以上の重大密輸事件のみ。

定した加工期間内にすべて輸出し、税関による審査の上、銀行が保証金台帳を帳消しにするものである。一見、この保証金台帳制度は、前述した1989年より実施された保税品管理の悪い企業から保証金を徴収する措置に似ているが、実際には大きな差異がある。その差異とは、保証金台帳制度では保証金を納入することが義務づけられない点である。つまり、銀行保証金台帳の開設が要求されるものの、保証金自体の積み立てを免除する制度が存在した。この制度は「空転」とよばれる。これに対して、銀行保証金台帳を開設し、保証金の積み立てを要求する制度は「実転」とよばれる。そして1995年に最初に実施された銀行保証金台帳は空転のみであった。

空転の場合、中国政府にはどのようなメリットがあったのだろうか。それは委託加工貿易企業の情報を獲得することであった。実は、当初の銀行保証金台帳制度の狙いは保証金の積み立てではなく、保証金台帳の審査システムの構築にあった。前述したように、1980年代に形成されたおもな委託加工貿易の監視システムは、税関を中心とする登記手帳による保税品管理を通じたものであった。ところが、委託加工の生産過程や商品の価値付け等の経営実務に関わる情報は税関の専門領域ではなく、税関だけによる監視システムでは、企業管理に隙間が生じた。たとえば、「三無」（工場なし、生産設備なし、労働者なし）企業がこの隙間を利用し、委託加工貿易を名目として、密輸活動を頻繁に行った。中国政府は、委託加工貿易の実務に関する、税関と企業の情報の非対称性の問題を解決するために、国際貿易の実務に詳しい外経貿部門を保証金台帳審査の第一関門とすることを規定した。

1996年に対外貿易経済合作部が公布した「外商投資企業の加工貿易の展開と銀行保証金台帳の実行に対する審査の諸問題に関する通知」（[1996] 外経貿資発第508号）から、税関と企業の情報の非対称性から生じた問題を解決するために、中国政府が外経貿部門の審査に期待することがうかがえる。この通知の第1条には、保証金台帳の審査は各地の外経貿部門の責任であると強調される。さらに第2条には、審査の重点は企業の経営実態であると明記された。つまり審査企業が「三無」企業ではないか、企業の投資と生産は計画通りに行われているか、企業の輸入保税品の数量と価格は合理的か、企業は「高進低出」（高い価格で原料を輸入し、低い価格で製品を輸出する）という手口を利用して脱税を行っていないか等の具体的な審査内容が明記された。

中国政府は、1994年に人民元の対ドル・レートを管理変動相場制へ移行したことをきっかけに、大幅な人民元切り下げを行い、貿易収支が黒字に転換した。しかし、その後も輸出産業を奨励する政策を維持した。また保証金台帳制度の実行に際しても外資系企業の反発に配慮した。対外貿易経済合作部が公布した通知の第5条は、企業の負担にならないように、外経貿部門の審査を迅速に処理しなければならないと指摘した。つまり、そもそも中国政府が保証金台帳制度を導入した目的は、企業の経営実態を監視するためであり、企業の経営環境を悪化させる意図はまったくなかった。ところが、1990年代末からの密輸の取り締まり強化運動を背景に、保証金台帳制度が修正されると、委託加工貿易に関わる外資系企業の経営環境は一気に悪化したのである。

3. 密輸犯罪の厳罰化と保証金台帳制度の進展

1997年以降、アジア通貨危機と当時の金融引き締め政策の影響で、中国政府は、国有企業の経営悪化、リストラによる失業者の増加等の問題に直面していた。こうした成長の鈍化傾向から脱却するために、中国政府は1998年後半から、内需拡大策を打ち出し、長期建設国債の追加発行による積極的財政政策を実施した。これによって、1997年に582億元だった財政赤字額は、1999年には1744億元と3倍に急拡大した〔経済産業省 2003〕。こうした財政難問題に迫られた中国政府は、本格的に脱税問題に取り組み始めた。また、当時、密輸による安価な製品の流入が市場価格を押し下げ、競争力が低い国営企業の収益を一層悪化させたという主張もあった。加えて、密輸活動への取り締まりの強化は、関税による国内産業保護の有効性を向上させるという狙いもあった〔越智 2003〕。

1997年の刑法全面改正の際、密輸犯罪についての条文が大幅に増やされ、刑罰も大きく厳罰化された。すなわち密輸額が多ければ多いほど刑罰が重くなった。もっとも厳しい場合（脱税額50万元以上）、死刑または無期懲役の判決もありうる〔郭 2006〕。それと同時に、朱鎔基首相が陣頭指揮に当たって、密輸の取り締まり強化運動を全国的に展開した。1998年7月には国務院が全国密輸撲滅工作会議を開き、密輸活動を取り締まる専門の警察組織（緝私警察）を新設することを決定した。この会議後のわずか2カ月間に、密輸事件1276件、金額にしてその年の財政赤字金額の約5パーセントに当たる50億元が摘発された〔矢吹 1999〕。後述するように、密輸取締警察の設立、密輸の厳罰化、大規模な

取り締まりによって、中国税関の権威が構築されたことは、密輸活動の抑制と関税の増収に大いに貢献した。

密輸の取り締まりが全国的な運動になった1990年代末には、新たな保証金台帳制度が公布された。1999年4月5日に国務院は国家経貿委、外経貿部、税関総署、財政部、国家税務総局、中国人民銀行、国家外貨管理局の7つの中央政府機関の提案に基づいて、「加工貿易銀行保証金台帳制度のさらなる完備化に関する意見」（国弁発〔1999〕35号）を公布した。この国務院レベルの政令による新制度は、委託加工貿易企業および商品をそれぞれ数種類に分類しており、特定の制限品目を扱う企業や、重大なルール違反行為があった企業からは関税・増値税と同額の保証金を積み立てさせるものであった。新制度では、委託加工貿易に関する商品を「禁止類」、「制限類」、「許可類」の3つに分類した。禁止類の商品は『対外貿易法』で輸入が禁止されるか税関が監督できないものである。制限類の商品とは内外価格差が大きく税関が管理しにくい原材料のことを指し、合計11種類ある。禁止類と制限類にあてはまらない商品は許可類に属するものとした。

また、新制度では、委託加工貿易企業が業種、規模、ルール違反歴によって、A、B、C、Dの4種類に区分され、禁止類の商品とD類企業が委託加工貿易制度から排除された。なお、C類企業および制限類商品を扱う非A類企業は原材料輸入時に、輸入品に対しては、当該商品にかかる関税に加え、増値税（輸入額の17パーセント）と同額の保証金を納入しなければならないことが規定された。この新制度は、同年6月1日から実施される予定であったが、委

託加工貿易企業の反発によって、銀行保証金台帳制度の実施時期については同年10月1日に延期された。こうした新制度に対する委託加工貿易企業のおもな不満は以下の3つであった。第1に、保証金が資金繰りの圧迫要因となり得る。保証金の積み立てが必要な場合、保証金の金額は輸入額の4割にも及んだ。この保証金は、委託加工貿易契約の終了時に普通定期預金金利を付加して返還されるものの、人民元調達利率との差が5～7パーセントあることから、委託加工貿易企業の資金調達コストを増加させるものであった。第2に、C類企業の分類基準が厳しすぎることであった。たとえば、C類企業の基準のひとつは、過去1年以内に2回ルール違反行為をしたというものである。また、そのルール違反の実際の基準は、1000元以上の罰金対象行為であった。1000元程度の罰金歴なら、企業の通関手続き時の不注意による誤り等も含まれるので、大半の委託加工貿易企業がC類企業に認定される可能性が高いと考えられた。第3に、一部の原材料は、委託加工に大量に使われるか、あるいは中国国内生産量が低いために輸入に頼らざるを得ないにもかかわらず、制限類商品に指定されたことにより、委託加工貿易企業の運営に支障が生じた〔JETRO 海外調査部2000〕。

4. ロビー活動による保証金台帳制度の大幅な緩和策

委託加工貿易企業および商品の分類管理制度の導入によって、企業側にとって、保証金の積み立てによる資金調達コストが上昇した。そのため外資系企業は経営環境の一層の悪化を防ぐため、中国政府に対するロビー活動に乗り出し

た。郭（2006）で示したように、台湾企業は集団的に中国政府に対してロビー活動を行った。また日系企業の場合は、大使館や各地の総領事館を経由して、ロビー活動を行っただけでなく、関係経済団体や業界代表も直接に中国側担当局に対して積極的に陳情を行った〔服部2000〕。

こうした委託加工貿易企業のロビー活動によって、緩和策を含んだ新制度がつくられた。もっとも重要な緩和策は、1999年12月13日に公布・実施された「税関総署、国家経済貿易委員会、対外貿易経済合作部企業分類管理基準の若干の問題に関する補充通知」（署監〔1999〕817号）であった。この通知では、C類企業の範囲が以下のように大幅に緩和された。それはおもに以下の3点である。第1に、企業のルール違反行為による罰金が1万元以下であった場合は、C類企業として評定・記録しないこと。第2に、1年以内に2回以上の違反行為があった企業であっても、その回数が前年度の通関回数1000分の1を超えないものはC類企業とはみなさないこと。第3に、1999年6月1日以前に発生したルール違反行為はC類企業の評定記録とはしないこととした。このような大幅な緩和によって、企業は瑣末なルール違反によってC類企業と評定されることを回避することができた。その結果、制限類商品を扱わない限り、ほとんどの外資系企業は、新制度に影響されることなく、依然として空転による銀行保証金台帳制度を適用されることとなった。

制限類商品を扱う外資系企業に関しても、次のようなその他の緩和策によって、新制度に影響されないようになった。まず2000年5月から制限類商品を扱うB類企業の保証金が半額となり、企業の負担軽減が図られた^(注14)。それか

ら、外資系企業に対して影響が大きい商品が制限類商品から外された。たとえば制限品目のひとつである家電製品等に使用される電気亜鉛メッキ鋼板は、2000年7月から制限類商品から外れた(国経貿易[2000]570号)。こうした措置が導入された一因には、鋼材を扱う日系企業が、1999年12月および2000年4月に2回行ったロビー活動の成果をみてとることができる[JETRO 海外調査部 2000; 日中投資促進機構 2000]。また、C類企業および制限類商品を扱うB類企業は、事情により税関に保証金を納付できない場合、2000年1月1日より施行された「加工貿易企業の多様な形式による納税保証金実施弁法(規則)」(国経貿易[1999]1271号)に基づき、中国銀行が発行した保証状により、現金による保証金積み立てを代替できることとなった。それによって、実転が必要とされる企業でも、銀行の保証状等の担保があれば、空転による資金運営ができるようになったのである。

上述したさまざまな緩和措置によって、1999年に実施された新たな銀行保証金台帳制度の外資系企業に対する実質的な影響は、ほぼ相殺された。それではなぜ中国政府は実転の影響をほぼ完全に相殺するような緩和策を打ち出したのだろうか。その理由は、中国政府が新たに設定した規制が厳しすぎたために、多くの外資系企業が委託加工貿易から撤退することを恐れたためと考えられる。

1997年7月のアジア通貨危機以降、人民元の割高感に加え、中国の重要な輸出先であった東アジア各国の景気後退が深刻化した影響で、中国の輸出は1998年3月以降伸び率が鈍化し、8月から11月はマイナスとなり、1998年通年でも前年比プラス0.5パーセントと低い伸びにとど

まった。中国政府は輸出促進のために、輸出に係る増値税の還付率引き上げや還付対象商品の拡大等の奨励策を行った[経済産業省 1999]。輸出の減速を警戒していた中国政府は、委託加工貿易における外資系企業の規模縮小や撤退を望んでいなかった。このような背景から、中国政府は外資系企業のロビー活動に柔軟に対応するようになったのである。

前述のように中国政府の実転を推進する政策の影響は、緩和策によって中和されたが、新制度においては、ある程度中国政府側にとって、より効率的な管理システムを構築できた。たとえば中国政府は、内外価格差が大きく、税関が管理しにくい原材料を制限類商品に設定することによって、重点的な監視目標を明確化し、より効率的な監視システムを敷くことができた。また、企業分類制度が緩和された結果、大体の企業はB類企業以上に区分されたのだが、脱税や密輸を行う可能性が高いC類とD類企業を詳細に割り出すことに成功した。これにより中国政府はD類企業を委託加工貿易制度から排除し、C類企業に対する管理を強化する等の措置によって、外資系企業に対する管理コストを減少することができた。なお、中国銀行の保証状を保証金の積み立てに代替できる制度によって、外資系企業は資金コストの増加から免れることができたが、中国銀行は保証状によって企業の税関に対する債務を代償する義務を保有していた。こうして税関は、企業に対する徴税コスト削減に成功したのである。

5. 確立した税関の権威と関税の増収

1990年代末には、新たな銀行保証金台帳制度だけでなく、密輸取締警察の設立、密輸の厳罰

化、加えて数回の大規模な立ち入り検査が実施されたことも、外資系企業と中国政府の関係に重大な影響を与えた。郭（2006）で言及したように、大半の委託加工貿易企業は生産上の便宜と柔軟性を図るため、委託加工貿易の手続きを厳密に履行しなかった。その結果として、しばしば保税品の実際の在庫数と登記手帳上の在庫数が不一致となった。従来は、委託加工貿易企業が密輸を行わない限り、税関はこの問題に寛大に対処してきた。ところが、1999年以降、税関による大規模な立ち入り検査が行われるたびに、数人、あるいは多いときには十数人にも及ぶ外資系企業の関係者が、保税品の管理が適切に履行されていないことを問題とされ、密輸・脱税の容疑で逮捕・拘留された〔郭 2006〕。逮捕された人々の中には、実際に密輸に関わった人物も何人かいたが、単に従来、取り締まりが緩やかであったために長期的に委託加工貿易ルールを履行せず、保税品の管理が粗雑になっていただけの例も多かった。

委託加工貿易上のルール違反によって、多数の台湾人が逮捕・拘留されたことで、1990年代末には台湾の業界団体がこの問題に対するロビー活動を行った。これらのロビー活動においては、税関による逮捕・拘束に関する権限を制限することや台湾人専用裁判所の設立等に関して、中国政府に対する大規模な陳情活動を行った^(注15)。ところが、このようなロビー活動は実質的な成果をほとんど得ることがなかった〔郭 2006〕。なぜ保証金台帳制度に関するロビー活動は一定の成果を収めた一方で、取り締まり、罰則と裁判に関するロビー活動の効果がなかったのだろうか。その原因としては、ロビー活動の対象になる法令の位置づけの相違にあると考

えられる。保証金台帳制度は国务院レベルの政令によって構成されている制度であり、国务院が関連する中央政府の行政機関から修正のための政令が公布されれば、容易に制度が変更される。しかしながら、取締警察や台湾人専用裁判所に関するロビー活動は、中国の国家レベルの法律、たとえば「中華人民共和国刑法」と「中華人民共和国刑事訴訟法」にかかわるものであり、これらの法令の変更は、全国人民代表大会（またはその常務委員会）の認可が必要であり、容易に変更されるものではないのである。こうして密輸取締警察の権限と密輸の厳罰化が緩和されなかったため、外資系企業にとって、税関の立ち入り検査は企業運営に関してもっとも脅威的な事態となり、税関の絶対的な権威が構築された。

税関はこの権威に基づいて、委託加工貿易を通じた密輸活動を抑えることに成功した。また、税収確保のための「自査自報」を行うたびに、委託加工貿易企業から十分な税金を徴収することができた。実際に、密輸取締警察が成立されたその年の1999年には、税関の税収が前年の879億元から、1590.7億元まで増え、その伸び率は81パーセントに達した。その後、密輸取締警察はその影響力を維持し、税関による税収の毎年の増収に貢献している〔公安部 2007〕。表2は賈（2002）が推定した中国における1995年から2000年までの脱税額の統計である。表2によると、1990年代の後半には、関税の脱税が効果的に抑えられていたことがわかる。2000年の関税の脱税額は1995年のおよそ半分まで抑制された。

表2 中国における脱税額の推定（1995～2000年）

（単位：億元）

	1995年	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年
非農業生産部門	2616	2601	2717	2816	2720	2524
関税	979.70	680.54	684.06	675.17	330.64	461.06
個人所得税	28	73	282	338	492	732
総計	3623.70	3354.54	3683.06	3829.17	3542.64	3717.06

（出所）賈（2002, 68表2-2）。

Ⅲ 2000年以降の制度変化 ——中国政府の一方的な意図による変革

1. 貿易摩擦による規制(1)——輸出増値税還付率の引き下げ

前節で示されたように、1990年代に執行されたさまざまな規制策によって、委託加工貿易制度が成立して以来、中国政府を悩ませて続てきた密輸と脱税の問題は、一定程度解決された。ところが近年、中国政府は貿易黒字の解消という新たな目的のために、委託加工貿易に対するさらなる規制策を打ち出してきた。この中国政府の動きに対応して、外資系企業は新規規制策の影響を抑えるため、再び大規模なロビー活動に乗り出している。本節では、この新たな中国政府と外資系企業の動的相互作用を詳しく分析する。

近年、密輸の抑制に成功しているにもかかわらず、中国政府が新たな委託加工貿易の規制策を実施した背景には、膨大な外貨準備高と貿易黒字の問題がある。2001年以降、中国経済は力強い成長を実現したと同時に、経常収支が右肩上がり伸びた〔経済産業省 2007〕。これによって、委託加工貿易を通じて外資系企業が外貨をもたらすメリットが薄くなった。また貿易黒字

については、貿易黒字が定着した1994年以降、2004年までは年300億ドル前後で推移していたが、2005年には前年から一気に3倍以上に増加して1000億ドルを突破し、2006年にも74パーセントという高い伸び率を維持し、1775億ドルと過去最高を更新した〔経済産業省 2007〕。このようななかで中国政府にとって、貿易黒字が増加するとともに、米国やEU等との貿易摩擦と人民元の切り上げがより厳しい問題になっている〔水野 2007；井上 2007〕。こうした貿易黒字を解消するため、中国政府が最初に着手したのは増値税還付率の引き下げであった。

前述したように、中国政府は輸出を奨励するため、輸出品に利用される原材料の購入時にかかる増値税を企業に還付してきた。1994年、中国政府が大幅な税制改革を行った際には、増値税の還付率は100パーセント、つまり税率17パーセントの商品の還付率は17パーセントで、輸出企業の増値税の実質負担はゼロとなっていた。その後、不正な還付請求が相次ぎ、政府は財政負担を減らすため、還付率を段階的に低減した。そのため1996年には、増値税の還付率は1994年頃のほぼ半分まで低下した。企業にとって、還付率が次第に低下していくことは、輸出に対する実質増税となった。他方、1997年のアジア通貨危機以降、中国政府は伸び率が鈍化し

ていた輸出を促進するため、増値税の還付率を数回にわたり引き上げた。その結果、アパレル、機械、電子類という輸出の主力商品の還付率は税率と同じ17パーセントに戻った〔張聡徳 2003b〕。

しかし、中国政府は2003年10月に「輸出貨物還付税率調整に関する通知」(財税〔2003〕222号)を公布した。それによって、輸出品に適用される還付率は2004年1月1日より、平均15パーセントから平均3パーセント引き下げられた。調整方針に従い、中国国内で供給が不足している製品、輸出制限をしている製品、国際市場で競争力のある製品については還付率を引き下げるか、あるいは還付を取りやめた。委託加工貿易企業にとって、今回の輸出増値税還付率引き下げの影響は、企業の経営努力によって、ある程度吸収できるので、外資系企業による大規模なロビー活動は見受けられなかった〔兩岸経貿編集部 2003〕。こうした2003年の還付率の調整の目的は、輸出製品の生産コストを増加させることによって、人民元切り上げ圧力を軽減するというだけでなく、財政上の困難をもたらしていた要因のひとつであった輸出増値税の還付政策を縮小させるためでもあった。当初輸出増値税の還付が実施された際に、政府が見込んでいた数字よりも中国からの輸出は大きく拡大し、企業へ還付する財源は政府にとって大きな問題となっていた〔趙 2004〕。

また、「第11次5カ年計画」(2006~2010)においては、従来の経済発展モデルの革新を図り、経済発展の質を向上させ、持続可能な経済発展軌道へと転化させることを目標とした〔経済産業省 2006〕。この5カ年計画の下で、中国政府は2006年9月14日に、「一部輸出品目に対する

増値税還付率調整に関する通知」(財税〔2006〕139号)を公布し、9月15日^(註16)から、エネルギー大量消費型製品、高汚染型製品、資源関連の製品に加え、一部の労働集約型製品に対する輸出増値税の還付を取り消すか、還付率を引き下げた〔水野 2007〕。今回の調整で計255項目の商品に対する還付が取り消され、1130項目の商品への還付率引き下げが行われた。また、中国政府は9月28日に追加通告「一部の商品の輸出増値税還付に関する補充通知」(財税〔2006〕145号)を公布し、9月15日以前にすでに輸出増値税還付を取り消した138品目、および9月15日以降取り消しを決定した225品目を「加工貿易禁止類商品目録」に掲載すると明言した。外資系企業にとって、扱う中間財が加工貿易禁止類商品リストに追加掲載されることは、今後その中間財を一般貿易の形で輸入しかできないことを意味し、輸入時に関税および増値税が徴収され、コストの増加につながるものであった。なお来料加工工場の場合、海外企業から原材料や生産設備の提供を受けて加工のみを請け負うという経営形態のため、一般貿易を行う資格がない^(註17)。このため、「加工貿易禁止類商品目録」に追加された商品や原料を扱う来料加工貿易企業は、部材が手に入らないことによる生産停止、ひいては倒産の危機に直面した。

このような事態に対応して、外資系企業は新政策の影響を抑えるため、すぐさまロビー活動を展開した^(註18)。たとえば、広州、深圳、東莞等の各地の「台商協会」(中国各地の日本商工クラブに当たるビジネス団体)は、急いで管轄の税関や地方政府と意見交換会を開き、新政策の施行を止めるよう陳情した〔兩岸経貿編集部 2006a〕。そのほかに、香港工業総会は10月下旬、

中国政府の在香港機関（中連弁）の経済部門関係者らと座談会を開催し、禁止類商品目録に掲載されようとしていた紙、亜鉛・アルミ合金部品、原皮等を扱う来料加工工場が目録発表直後に倒産するといった事態を回避するため、中国政府に対して政策調整の見直しを行うよう強く要請した。こうした外資系企業のさまざまなロビー活動によって、中国政府は緩和策を打ち出した。たとえば2006年11月1日に、委託加工貿易を禁止する品目リスト「加工貿易禁止類商品目録」が公布され（商務部、税関総署、国家環境保護総局、2006年82号公告）、外資系企業の関心が大きい商品、たとえば、紙、亜鉛・アルミ合金部品、原皮等は輸出増値税の還付が取り消されたにもかかわらず、禁止類の項目には掲載されなかった〔香港特別行政区政府駐広東経済貿易弁事処 2006〕。また、施行日は2006年11月22日に延期され、登記手帳が電子化されている企業は1年間、登記手帳が書類ベースの企業は半年間の移行期間が設けられた〔両岸経貿編集部 2006c〕。これらの措置によって、外資系企業に対する139号通知の影響がある程度緩和された〔『経済日報（台湾）』2006〕。

ところが、2006年末において、委託加工貿易制度に対する外資系企業の不安は、ほとんど軽減されていなかった。その理由は、より広い範囲の禁止類と制限類商品リストが公布されるという情報が委託加工貿易関係者の間に流れていたからである〔『工商時報』2006a〕。このため、11月に香港貿易発展局と香港の四大商工会（香港工業総会、香港中華廠商連合会、香港中華総商會、香港総商會）を含む34の業界団体は座談会を開催し、連名で中央政府に対して、今後輸出関連の政策制定時には、企業に対する聞き取りを強

化することや経過期間を与えることを要請する意見書を提出することを決定した〔福井県香港事務所 2006〕。また中国政府は、急増していた貿易黒字を効果的に削減するために、企業分類管理制度を廃止し、すべての委託加工貿易企業に保証金の実転を義務づける政策を実施しようとしている、という情報も外資系企業に知られていた。もし実転が全面的に実施されたならば、広東省の香港、台湾企業の1割が資金難による倒産に追い込まれると予測された。このような事態を回避するために、東莞外資企業協会は、10月16日に中国商務部長の薄熙来が東莞での外資系企業を視察した際、実転に関する政策を慎重に行うよう要請する陳情書を提出した〔『文匯報』2006;『工商時報』2006b〕。

外資系企業が大規模にロビー活動を行ったにもかかわらず、中国政府は2007年の6月18日に「一部品目の輸出増値税還付率の引き下げに関する通達」（財税〔2007〕90号）を公布した。今回の増値税輸出還付率の調整は、2006年9月に公布した財税〔2006〕139号による調整より大規模であり、対象は2831項目の商品に及び、海関税則商品総数の37パーセントに当たる広範なものとなった。この中には、553項目の「両高一資」（高汚染、高エネルギー消費、資源型）商品に対する還付を取り消し、2268項目の貿易摩擦を引き起こしやすい商品への還付率引き下げを行うことが規定された。この7月1日から実施された異例の大規模、かつ移行期間のない厳しい還付税調整の背景については、「貿易黒字の過剰な増大を抑え、貿易の均衡を図るため、政府としては、さまざまな政策を実施する必要があるが、今回の輸出増値税政策も、こうした政策の中で重要な位置を占める」ものであると

中国政府は説明した [中国財政部 2007]。この税還付の調整は、労働集約型の産業に深刻な影響をもたらした。たとえば、自転車、陶磁器、繊維、靴、タイヤ等の産業に従事していた台湾資本の委託加工貿易企業は、還付率の引き下げによって、またたく間に4パーセントから5パーセントの粗利益率の損失を強いられた [兩岸経貿編集部 2007]。

2. 貿易摩擦による規制(2)——新たな保証金台帳制度

外資系企業が、上述した還付率調整ショックから回復していなかった時期、もっとも懸念されていた引き締め策が行われた。それは、2007年7月23日に公布され、8月23日より施行された「加工貿易制限分類の規制強化にかかわる公告」(商務部・税関総署公告 [2007] 第44号)である。この公告により、新たな銀行保証金台帳制度が実施された。44号公告による銀行保証金台帳の新制度と旧制度の内容を比較すると、新旧制度の間に大きな相違はないように思える。両者の変更点を強いて挙げるならば、制限類商品を扱うA類企業の保証金の納付が空転から、B類企業と同じように50パーセントの実転、つまり実質的に納付することとなったことである。ところが、前述したように、大部分の委託加工貿易企業はB類企業に属するので、このルールの変更は彼らへの影響は少ないはずである。では、なぜこの公告は多数の委託加工貿易企業に大きな衝撃を与えたのだろうか。

実は、外資系企業に対する44号公告の影響は、制限類商品品目の大幅増加にあった。44号公告では、労働集約産業に関わる繊維製品1539品目、プラスチックの原料等150品目など全関税品目

の約15パーセントを占める1853品目が制限類に追加された。これにより、制限類商品は394品目から2247品目へと大きく拡大し、今まで保証金の納付と無関係であった多数の企業も積立金の準備に追われるようになった。また、今回追加された品目の制限方式についても、今までの制限類商品に関わる制限方式と異なっていた。1999年に制限類商品が初めて指定された際、その選別原則は内外価格差が大きく、税関が管理しにくい原材料を対象としていた。そしてこれらの原材料が国内市場に転売されないように、輸入制限が行われた。このように44号公告が公表された際、既存の394品目の制限類商品のすべては輸入制限方式であった。ところが、追加された1853品目のすべては輸出制限方式^(注19)であった。輸出制限をする目的は何かというと、輸入原材料の管理ではなく、最終製品の輸出管理である。つまり、輸出制限の目的は密輸防止ではなく、輸出の抑制であった。

44号公告では、初めて企業の所在地によって、銀行保証金台帳の扱いが異なる制度を打ち出した。具体的には、委託加工貿易企業が中西部地区(北京市、天津市、上海市、遼寧省、河北省、山東省、江蘇省、浙江省、福建省、広東省といった東部地区以外の地域を指す)に所在している場合、制限類商品についての委託加工貿易の展開において、A類およびB類企業については空転を実行することができることとした。こうした背景には、2006年の中西部地区の委託加工貿易輸出額は全国の2.6パーセントしか占めておらず、このため中西部地区における企業への優遇政策は、中西部地区への委託加工貿易移転促進という狙いがあると考えられる [三井住友銀行中国業務推進部 2007]。

また、44号公告の第5条では、公布日の7月23日までに貿易権（自営輸出入権）を獲得していない東部地区企業については、制限類商品委託加工貿易業務の展開申請は受理されない旨が明記された。前述したように、来料加工企業とは地元政府が工場を建てて労働者を雇い、そこに外資系企業が設備と技術を持ち込んで海外から委託生産を請け負う方式である。このような工場は、実際上は、外資系企業によって実効的に管理されるが、名目的には地元政府の集団企業に属する。よって、来料加工方式の外資系企業は、貿易権をもてず、地場の政府系貿易企業に部材輸入・製品輸出を委託する必要があった。今回の公告では、「貿易権を獲得していない企業」という条文の対象はまさにこうした来料加工企業に向かっていた。制限類商品を手がける来料加工企業を運営させないという44号公告の狙いは、外資系企業の身分があいまいな来料加工企業を明確な法人格をもつ三資企業^(注20)へ転換を促すことと考えられる。このため、44号公告の第5条には但書がつけられていた。それは、委託加工貿易の委託業務を引き受けた経験がありながら貿易権を取得していない生産企業については、2007年10月23日までに地方政府部門へ届け出を行い、かつ規定期間内に貿易権を備える企業に転向すれば、第5条の対象にならないというものであった。

3. 外資系企業のロビー活動と実効性がない緩和策

44号公告の実施によって、委託加工貿易に従事する労働集約型企業の資金負担が増大した。資金力の弱い中小企業にとって、この新政策は死活問題になった。外資系企業は44号公告とそ

の前の財税〔2007〕90号公告による影響を抑えるため、さまざまなロビー活動を行った。たとえば、日系企業の場合、在広州総領事館、広州日本商工会およびジェトロ広州事務所は数回にわたり、広東省国家税務局、税関総署広東分署および広東省対外貿易経済合作庁への働きかけや提言を行った^(注21)。台湾企業の場合、2007年4月16日に、中国各地の「台商協会」は、全国総会「全国台湾同胞投資企業連盟会」（以下「台企連」）を設立した。台企連が設立された目的は「台商（台湾からの対中進出企業）の利益を守るため……（中略）地方の台商協会が解決できない問題に対し、この台商総会で取り組む」ことである、と台企連の会長張漢文氏は語った〔『中国時報』2007〕。台企連設立後の最初の大事な仕事は、委託加工貿易の新政策に対して、中国側への働きかけを行うことであった〔『経済日報（中国）』2007〕。こうした台企連の努力によって、台商が望んだ台商代表と中国副総理呉儀氏の直接会談が実現された〔『経済日報（中国）』2007〕。

香港企業の場合、委託加工貿易業界だけではなく、おもなビジネス団体や香港政府もかなりロビー活動に力を入れた。たとえば、委託加工貿易の新政策による問題を具体化するために、香港政府の諮問機関である大珠江デルタ商務委員会と香港貿易発展局研究部は、5万社以上の貿易企業および製造企業に対する大規模なアンケート調査を行い、委託加工貿易関連の新政策が香港企業に及ぼす影響に関する報告書「香港に対する内地加工貿易政策の影響」^(注22)を発表した。同報告書では、最悪の場合、香港系企業約1500社が操業停止、1万社が生産縮小に追い込まれ、37万5000人の中国人労働者が失業すると予測した。

外資系企業によるさまざまな努力によって、中国政府は緩和策を打ち出した。2007年9月5日に、商務部、税関総署、銀行監督委員会は、「台帳保証金の納付方法に係る公告」（商務部、税関総署公告〔2007〕71号）を公布した。この公告により、保証金の納付について、現行規定の「加工貿易企業が多様な形式による納税保証金実施弁法（規則）」（国経貿易〔1999〕1271号）を適用できるようになった。その結果、保証金は現金で積み立てるほか、税関に対して中国銀行が発行する税金納付保証状を提出することで代替できることが明らかになった。また増値税還付率の再調整も検討されていた。中国副総理呉儀氏は台商代表と会談した際、引き下げた増値税還付率を検討し、再び還付率を引き上げる可能性があると言明した。

来料加工工場から三資企業への変更を促進する政策の緩和策も実施されるようになった。たとえば、来料加工工場が集中する東莞市では、2008年6月に来料加工企業から三資企業への変更手続きに際し、生産停止を避けられるような措置を打ち出した〔香港特別行政区政府工業貿易署 2008〕。「東莞市来料加工企業現地生産停止せず、三資企業へ円滑に転換することに関わる行政事務の通知」（東外経貿〔2008〕40号）によれば、既存の来料加工企業と新設される三資企業は同一所在地に一時的に2社が並存することができるものとされた。三資企業の立ち上げを容易にするため、企業新設の手続きについては、制限類項目商品の管理等、一部の認可手続きを除き、環境保護、消防等の認可手続きを「変更」という形で扱い、実地再検査は不要とした。なお、郷鎮や村政府がみずからの利権を守ることを優先し、来料加工工場の組織変更にも協力し

ないという問題を解決するため、東莞市政府は変更についての全手続きを一括して引き受けるサポート窓口を開設した。

上述のような外資系企業が2007年に行った大規模なロビー活動の結果、実施されるようになった委託加工貿易に関する緩和策の影響はどのようなものであったのだろうか。委託加工貿易における外資系企業の経営環境が大幅に改善されたとは言い難い。来料加工工場から三資企業への変更手続きが容易になったことによって、多数の来料加工工場は壊滅的な損害から逃れることができたが、委託加工貿易における外資系企業全体、とくに労働集約型企業についてはまだまだかなり厳しい状況に置かれていた。その原因としては、委託加工貿易企業への影響がもっとも大きい増値税還付率の引き上げが行われなかったことと、積立金問題が依然として改善されていなかったためである。まず、2007年9月に中国副総理呉儀氏は引き下げた増値税還付率を再び引き上げる可能性があると言明した。しかし2008年の秋に世界的不況が起きるまで、この点についての中国政府の大きな動きはみられなかった。

また、中国銀行が発行する保証状により保証金の積み立てが免除されるという緩和策は、実際には、中小企業の資金繰り難に対して、実効性が低かった。その理由としては、中国銀行は保証状を申請する企業に対して、抵当等の実質的な担保を求めていたからである。しかし中小企業の多数は中国銀行を納得させる抵当を提供することができなかった。そのため現実的には、中国銀行の保証状を取得できたのは、資本力のある大企業に限られていた〔『経済日報（中国）』2007〕。このような中国銀行の保証状を簡単に

取得できない状況に対して、2007年の後半から、香港における商業銀行（たとえばDBS銀行香港支店）は、中国銀行の保証状に対して信用状を発行するという業務を開発した〔『大公報』2007〕。この信用状は、中国銀行の保証状取得の際に担保の代わりとして機能するものであった〔香港工業総会 2007〕。中国銀行の保証状への信用状という特殊な銀行業務の誕生は、中国銀行の保証状という緩和策があるにもかかわらず、数多くの委託加工貿易企業は、依然として保証金による資金繰りに圧迫され、金融市場から打開策を求められていたことを意味している。つまり、委託加工貿易の積立金問題に対する緩和策の効果は限定的であったと考えられる。

委託加工貿易企業への影響がもっとも大きい増値税還付率の引き上げが行われなかったことと積立金問題が改善されなかったこと、言い換えれば、外資系企業が2007年に行った大規模なロビー活動の効果が限定的に終わったことは、委託加工貿易における外資系企業の経営環境が悪化していることを意味した。全委託加工貿易企業を対象にした調査はなかったが、いくつかの外資系企業に対する調査から、増値税還付率の引き下げと積立金問題の影響が大きいということがうかがえる。日本の中小企業金融公庫が、2008年4月に365社取引先企業に対して、輸出増値税の還付低減が、中国における日系企業に与える影響についてアンケート調査を行った結果、大規模な変更が行われた輸出増値税については、回答企業全体の52.9パーセントが「影響が大きい」と回答した〔中小企業金融公庫 2008〕。また、香港貿易発展局は2007年の春に、香港の委託加工貿易企業に対する大規模なアンケート調査を行った。回答した企業の55.3パーセント

は会社の資金繰りおよび経営に対して、委託加工貿易の積立金が重い負担になっていると述べた〔大珠三角商務委員会・香港貿易発展局研究部 2007〕。

増値税還付率の引き下げと積立金問題に加えて、近年においては、人民元相場の上昇、原材料・エネルギー価格の高騰、労働合同法（労働契約法）の施行や最低賃金の上昇による労働コストの上昇等も、委託加工貿易企業の経営を圧迫した。経営環境悪化の影響で、中国での生産から撤退した委託加工貿易企業も少なくない。たとえば、広東省には約5000社の靴メーカーがあり、80パーセント以上は委託加工貿易方式で運営されていたが、2007年の第1四半期から第3四半期にかけて約1000社が倒産・撤退した〔『経済日報（中国）』2007〕。経営環境悪化は、委託加工貿易工場が集中している地域の経済指標に顕著に表れた。たとえば2008年7月までの広東省の総輸出額は2249.3億ドルで、増加率は13.6パーセントであった。これは全国平均増加率の22.6パーセントと比べると、広東省の減速を明らかに示していた〔広東省対外貿易経済合作庁 2008b〕。とくに、労働集約型産業の輸出減速は著しかった。2008年前半、アパレルとその付属品の輸出は前年の37.4パーセント増加から31.3パーセントへと減少し、プラスチック製品の輸出は前年の18パーセント増加から4.5パーセントの増加に落ち込んだ。ほかに、靴、家具、玩具等産業の輸出減速も見受けられた〔広東省対外貿易経済合作庁 2008a〕。

一方、中国政府による貿易黒字を抑えるという政策方針はある程度達成されてきた。2007年の第4四半期から、中国の貿易黒字の増加の減速傾向が始め、2008年の前半は、132.1億ド

ル減少して前年より11.8パーセントのマイナス成長になった。中国の貿易黒字がマイナス成長に転換した原因について、人民元相場の上昇、輸入原材料・エネルギー価格の高騰、おもな貿易相手国の経済不振等の外部要因だけでなく、中国政府による輸出抑制および輸入奨励政策^(注23)という内部要因もあったことを税関総署は指摘した〔中国海関 2008a〕。委託加工貿易の抑制政策の効果で、中国の国際貿易における委託加工貿易の割合は減少し続けてきた^(注24)。2007年には、国際貿易における委託加工貿易の割合は1.8パーセント減少して45.4パーセントになった。2008年の前半には、その割合は前年同期より3.6パーセント減少して41.3パーセントになった。また、注目したいのは、2008年前半には、中国の総輸出に占める委託加工貿易の割合は、年間あるいは半年決算として1996年以来初めて50パーセントを割り、前年同期よりも3.1パーセント減少の48.3パーセントになった〔中国海関 2008c〕。

4. 世界同時不況による暫定的な緩和策

2008年9月の米国大手証券会社リーマン・ブラザーズの経営破綻に始まり、世界経済は100年に一度といわれる大不況に陥ってしまった。これにともない、中国の輸出部門、とくに委託加工貿易による輸出は急減した。2008年10月の一般貿易と委託加工貿易の輸出増加率（前年比）は、それぞれ27.2パーセント、8.6パーセントという成長基調が維持されたが、11月の一般貿易と委託加工貿易の輸出増加率は4.6パーセント、-10.9パーセント、12月は6.0パーセント、-15.8パーセントと急減した^(注25)。こうした状況に対し、中国政府は2008年8月以降数回の増

値税輸出還付率引き上げを行った。引き上げ対象の大部分は、2006年から2007年にかけて還付率が引き下げられたものであった〔池上 2009〕。

また、委託加工貿易に対して、暫定的な制限類商品の削減と規制緩和という措置がとられた。簡単に言えば、2008年12月1日から、2007年8月23日より施行された44号公告の措置が暫定的に停止された（商務部・税関総署公告〔2008〕第97号）。44号公告が公表された際、全関税品目の約15パーセントを占める1853品目が輸出制限類に追加された。新緩和策では、この1853品目を扱う東部地域におけるA類およびB類企業の保証金台帳が、暫定的に50パーセントの実転から空転になった。

さらに、2008年12月31日に「商務部・税関総署公告〔2008〕第120号」が公布され、2009年2月1日から、44号公告によって、追加された1853品目のうち、プラスチック、繊維、家具等の労働集約型の製品を中心とする1747品目が制限類商品のリストから削除された。一方、委託加工貿易禁止類商品については、大きな緩和措置が施行されていない〔池上 2009〕。一部の金属、化学原料、皮革製品等、高エネルギー消費・高汚染という「両高一資」商品に当たらないものだけが禁止類商品リストから削除された（商務部・税関総署公告〔2008〕第121号）。

これら一連の緩和策によって、2006年から2007年にかけて、中国政府が施行した委託加工貿易の規制策は、ほぼ相殺された。しかし、これらの緩和策は一時的なものである。近い将来、世界経済の回復とともに、中国の輸出部門が再び成長軌道に戻り、貿易摩擦と人民元の切り上げがまた問題になるとするならば、委託加工貿易に対する規制策がまた施行されることは容易

に予測できるであろう。

IV 結論

中国における過去30年間の著しい国際貿易の発展は、委託加工貿易による貢献が大きかった。これまで途上国の加工貿易に関する研究は、輸出加工区を中心に展開してきた。ところが、中国の委託加工貿易とこれまでの途上国における輸出加工区の間には大きな相違が存在したので、輸出加工区に関する既存の理論モデルを中国の委託加工貿易に応用するのは難しいと考えられる。本稿では、中国における委託加工貿易の特殊性を明らかにするために、制度が発足してから30年間の歴史的変遷を考察し、以下のような制度変革の観点を導いた。

1970年代末から90年代にかけて、委託加工貿易において、制度変化を促したもっとも重要な要因は何であったかという、中国政府に大きな経済的損失をもたらした密輸問題であっただろう。試行錯誤的でありながら、1980年代には、登記手帳による保税品の管理制度と保証金制度が導入され、1990年代には、銀行保証金台帳制度、密輸防止のための警察組織、密輸罪および委託加工貿易密輸罪の厳罰化、委託加工貿易に関する商品や企業の分類管理等の措置が実施された。これらの措置が有効に機能して、密輸による関税の損失を抑えた。

一方、変革された委託加工貿易制度について、外資系企業に不利な経営環境をもたらした場合、外資系企業は中国政府に対してロビー活動を行い、規制緩和を積極的に求めた。1980、90年代にわたって、中国政府は、委託加工貿易が作り出した外貨や雇用等の経済利益に対する需要が

高く、外資系企業のロビー活動にほとんど友好的に反応した。その結果、1990年代の終わりには、密輸行為が抑えられながら、外資系企業の優遇条件が維持されるという両主体にとって望ましい委託加工貿易制度が形成された。

ところが、2000年以降、委託加工貿易制度の変革は、貿易摩擦問題を解決しようとする中国政府の一方的な意図により構築されたといえるだろう。2000年以降、中国経済が力強く成長すると同時に、外貨準備高も急増した。中国政府は貿易黒字を解消するため、委託加工貿易自体に対する抑制政策を実施した。その結果、労働集約型の企業の多数が倒産・撤退し、中国の国際貿易における委託加工貿易の割合が減少した。2008年秋以降、中国政府は世界同時不況による輸出鈍化を打開するため、暫定的ながら大幅な緩和策を実施した。しかしながら、これら緩和策は一時的なものであり、将来的に貿易摩擦問題が再び起こるならば、委託加工貿易企業に新たな規制策が与えられるであろう。

本稿では、中国委託加工貿易の特殊性を理解するために、その制度変革を分析してきた。今後、本稿の研究をベースに、他の途上国の一般的な輸出促進策からは発生しにくい、中国における委託加工貿易の特殊性が中国経済に与えた影響についての研究を行いたい。これによって、中国の経済発展における委託加工貿易制度の位置づけを、より一層明確に捉えられると考えている。たとえば、中国における委託加工貿易企業の立地は輸出加工区のようにひとつの飛び地に制限されず、各所で散在していることによって、地元企業に対する技術スピルオーバーのような外部経済性をより発生させやすい環境をつくりだしてきたのかもしれない。このような特

殊な制度によって、中国経済にもたらされてきたさまざまな影響の解明は、今後の委託加工貿易研究の重要な課題である。

(注1) 中国における「加工貿易」は、一般的に processing trade を指している。この中国における「加工貿易」は、日本における「加工貿易」(added-profit trade) とは一般的にその内容が異なっている。added-profit trade とは、原材料や半製品を他国から輸入し、それを加工してできた最終財や半製品を再輸出する貿易の形態を指している。このように日本における一般的な「加工貿易」とは、資源不足国が、輸入した原材料や半製品を加工することによって、財に高付加価値を加えて再輸出し、富をつくりだす貿易の形態である。一方、processing trade が指すのは、半製品を輸入し、最終財を組み立て、再輸出するという生産過程だけではなく実務的な貿易制度も含むものである。本稿では、中国語と日本語における「加工貿易」の用語の混乱を避けるため、中国における「加工貿易」を指す processing trade を委託加工貿易とよぶことにする。

(注2) たとえば、欧米の大学で中国経済の教科書としてよく使われている Naughton (2007) は、国際貿易、外国投資の2章にわたり、委託加工貿易は中国の国際貿易の原動力であるとして、大きく取り上げている。

(注3) 輸出用の中間財が保税で輸入できるという点から、中国の委託加工貿易は輸出加工区の一形態であるという考え方もある [Amirahmadi and Wu 1995]。

(注4) 中国政府は管理の問題を意識し、2000年に輸出加工区に関する法令を制定し、委託加工貿易工場を輸出加工区に集中させる施策を打ち出した。だが、2006年までには、輸出加工区における企業の輸出入総額は依然、委託加工貿易の輸出入総額の10パーセント以下にとどまっている [大珠三角商務委員会・香港貿易発展局研究部 2007]。

(注5) 1980年代には、来料加工だけでなく、

来件加工と来様加工という形態の委託加工貿易も形成された。来料加工は、外国企業が中国企業に材料を提供する方式であった一方、来件加工は部品を提供して、委託加工を行う方式である。同様に来様加工はサンプルを提供して、委託加工を行う方式である。中国側では、来料加工、来件加工、来様加工と補償貿易を合わせて「三来一補」とよばれる。

(注6) ここで説明しておきたいのは、中国中央政府と地方政府は共に公的機関でありながら、委託加工貿易制度においては、それぞれ異なる態度を示している点である。たとえば、中国中央政府は、委託加工貿易がもたらす密輸と貿易摩擦の問題を抑えるために、これまでいくつかの委託加工貿易の引き締め策を実施した。一方、地方政府は委託加工貿易企業の地域経済に対する雇用や税収等の貢献に配慮し、中央政府の管理策に非協力的であるということもしばしばみられる [大珠三角商務委員会・香港貿易発展局研究部 2007]。したがって、本論稿では中国の政府機関を中央政府と地方政府に区別して分析する。なお、以下では中国中央政府を中国政府、省級以下地方政府を地方政府とよぶ。また来料加工と進料加工の相違は、第2項「委託加工貿易における外資系企業」詳しく説明する。

(注7) 国発 [1979] 220号第4条。

(注8) 「以進養出試行弁法」の端書きと国発 [1979] 220号第2条に委託加工貿易の目的は外貨の獲得であると明記されている。

(注9) 中国では、「草案」は暫定法規を意味し、実効を伴うものである。

(注10) 来料加工企業の収入は外国の依頼側から振り込まれる加工費であるのに対し、進料加工企業の収入は、外国の依頼側との輸出入取引の差額である。

(注11) 来料加工が盛んな広東省において、進料加工の輸出入総額が来料加工を抜いたのは1994年であった [山本 2003]。

(注12) 当時、委託加工貿易企業に対して中国政府が焦点を当てていたのは密輸問題ではなく、生産企業の生産規模とその外貨獲得能力であっ

た。国発 [1979] 220号第7条。

(注13) 中国における密輸の実態に関する統計は入手困難である。密輸に関わる政府機関が発行する統計年鑑、たとえば『中国海関統計年鑑』や『中国貿易外経統計年鑑』には、密輸に関する統計は掲載されていない。したがって、本論文における密輸に関する統計は、特別な入手ルートをもつ研究者の研究成果を引用している。密輸に関するより詳しい統計資料の収集・分析については、今後の研究課題としたい。

(注14) 「税関総署、中国銀行の加工貿易銀行保証金台帳の実転に関する問題の補充通告」(署税 [2000] 188号)。

(注15) 郭 (2006) で言及したように、在中国台湾人企業経営者・従業員が税関に逮捕・拘束され、「所在不明」になるという問題に関する台湾企業のロビー活動は、2008年になっても依然行われている [『聯合報』2008]。

(注16) 中国政府は駆け込み輸出を発生させないようにするため、9月14日に通知を突然発表し、翌日の9月15日には、施行するという強行策を取った [福井県香港事務所 2006]。

(注17) 解決策として、来料加工工場は貿易専門会社に依頼し、一般貿易の形で、必要な資材を輸入することができるようになった。しかし、貿易専門会社への手数料により、来料加工工場の生産コストは、最終的に増加する結果となった [两岸経貿編集部 2006b]。

(注18) この際、禁止品目リストの商品を取り扱う日系の委託加工貿易企業は少なく [久保 2006]、日系企業への影響は限定的なもので、日系企業による大規模なロビー活動は見受けられなかった。

(注19) 台帳保証金の計算方法については、輸出制限と輸入制限では方法が異なる。その相違の詳しい説明は、三井住友銀行中国業務推進部 (2007) 参照。

(注20) 三資企業とは以下の3つの企業形態を指す。第1に、100パーセント外国資本が出資して経営している「独資企業」、第2に、中国と相手国がそれぞれ資本を出し合い経営する「合弁

企業」、そして第3に「合作契約」により各出資者の出资方式 (金銭に限らない)、経営管理方式等を決める「合作企業」のことを指す。前述のように、来料加工を運営する外資企業は、実質的な外国企業でありながら、中国企業に分類される。中国政府にとって、このような定義がいまいちな企業は、管理上と税面上にさまざまな問題があるため、三資企業への転換を促進したいという意図をもっていた。また、来料加工企業の大半は低付加価値の労働集約型企業であり、中国政府は来料加工企業に厳しい規制を与えれば、三資企業へ転換せず、そのまま廃業する企業も少なくない。したがって、中国政府の来料加工企業への厳しい規制も貿易摩擦の対策のひとつであると考えられる。

(注21) 2008年の春に、筆者は在広州総領事館、広州日本商工会およびジェットロ広州事務所に対するヒアリング調査を行った。関係者の話によると、これら3機関は合わせて「三位一体」とよばれ、現地日系企業の利益を守るために協力してロビー体制を形成していた。「三位一体」体制形成の背景には、加工貿易制度の変化と在広州総領事館のリーダーシップがあるということであった。

(注22) この報告書の実質的な著者が香港貿易發展局研究部であるということは、2008年の春に筆者が香港政府の駐広東省香港経済貿易弁事処に対する聞き取り調査で確認した。

(注23) 中国政府は、2007年11月に設備機器製造、環境・エネルギー関連業種、生命科学などの業種で「輸入奨励先進技術および製品目録」を発表し、先進技術の導入および製品の輸入拡大を支援した。

(注24) 海関税則商品総数の37パーセントに当たる増値税輸出還付率の調整対象商品 (財税 [2007] 90号) の輸出も明らかに減速している [中国海関 2008b]。

(注25) 2008年通年の一般貿易の輸出増加率 (前年比) は22.9パーセントであった。それに対して、委託加工貿易の輸出増加率は-6.9パーセントであった。委託加工貿易の著しい輸出鈍化

には、引き締め策の大きな影響があると考えられる。

文献リスト

〈日本語文献〉

- JETRO海外調査部 2000.「加工貿易の新管理制度」『調査レポート』<http://www.jetro.go.jp/biz/world/asia/cn/reports/05000078> (2009年9月22日閲覧).
- 池上隆介 2009.「輸出と加工貿易に対する規制緩和の動向」『中国月報』第41号 三菱東京UFJ銀行.
- 井上和子 2007.「拡大する中国の貿易黒字と貿易構造転換——進められる加工貿易の抑制」『経営センサー』2007年11月号.
- 大橋英夫 2003.『経済の国際化』シリーズ現代中国経済5 名古屋大学出版会.
- 越智均 2003.「中国における密輸取締について」『海保大研究報告』第48巻第1号.
- 郭永興 2006.「中国の税関問題に関する台湾企業のロビー活動」『アジア経済』第47巻第9号.
- 片岡幸雄 2008.「中国改革・開放端緒期における輸出振興政策措置」『広島経済大学経済研究論集』第31巻第1号.
- 2009.「中国改革・開放端緒期の対外経済貿易推進各種優遇政策」『広島経済大学経済研究論集』第32巻第3号.
- 久保満利子 2006.「『加工貿易禁止目録』の発表と日系企業への影響について」『CHINA WEEKLY』2006年11月8日号 三菱東京UFJ銀行.
- 黒田篤郎 2001.『メイドインチャイナ』東洋経済新報社.
- 経済産業省 1999.『通商白書1999』.
- 2003.『通商白書2003』.
- 2006.『通商白書2006』.
- 2007.『通商白書2007』.
- 関満博 2002.『世界の工場——中国華南と日本企業』新評論.
- 中小企業金融公庫 2008.「アセアン・中国進出中小企業の現地法人実態調査」<http://www.c.jfc.go.jp/jpn/service/pdf/asean080729.pdf> (2009年9

月21日閲覧).

- 中井邦尚 2007.「輸出増値税還付策を大幅に変更——2800以上の品目で還付取り消しや引き下げ」『通商弘報』(北京発)2007年6月20日.
- 日中投資促進機構 2000.「加工貿易保証金台帳制度で新措置」『投資機構ニュース速報』No.73 2000年7月10日.
- 服部健治 2000.「1999年12月までの対中投資動向」(在中国日本商工会議所ウェブサイトの会員向け情報《マクロ経済の動き》) http://www.cin.or.jp/beijing/members/quarterly/macro2000_3.htm (2009年9月18日閲覧).
- 福井県香港事務所 2006.「相次ぐ政策調整——対応に追われる香港企業」福井県香港事務所ウェブサイト(出所『大公報』2006年11月13日) <http://www.fukui-iic.or.jp/kokusai/hk/report/honyaku/senni/2006/textile061113-3.htm> (2009年9月21日閲覧).
- 朴木直子 2004.「はじめて中国に進出する企業のための、早わかり中国税務のしくみ」『税務弘報』第52巻第14号(11月).
- 丸川知雄 2007.『現代中国の産業——勃興する中国企業の強さと脆さ』中央公論新社.
- 水野亮 2007.「中国の輸出制限的な動きの問題」『WTO/国際経済紛争対策に関するメールマガジン』第28号(2007年6月29日配信) 経済産業研究所.
- 三井住友銀行中国業務推進部 2007.「加工貿易制限類商品目録公布について」SMBC中国ビジネス情報 2007年8月24日(NO.200713).
- 三菱UFJリサーチ&コンサルティング 2006.「円借款のニーズに関する調査報告書」『外務省報告書』http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/keitai/enshakan/pdfs/needs_chosa.pdf (2010年10月20日閲覧).
- 矢吹晋 1999.「躍動アジア、効率・構造改善に政治生命かける『鉄面宰相』朱鎔基」『世界週報』1999年2月16日号.
- 山本裕美 2003.「香港経済と広東省経済の関係」国際東アジア研究センター Working Paper Series Vol. 2003-34.

- 〈中国語文献〉
- 崔大滬 2002. 「外商直接投資与中国的加工貿易」『世界經濟研究』2002年第6期.
- 崔華超 2009. 「太平手袋廠創造“廣東奇跡”」『南方』2009年9月 第2期.
- 『大公報』2007. 「星展LC助內地加工商解困」10月4日.
- 大珠三角商務委員會・香港貿易發展局研究部 2007. 「內地加工貿易政策對香港的影響」http://www.cmab.gov.hk/doc/ProcessingTradeJune_chi.pdf (2009年9月19日閱覽).
- 『東莞日報』2008. 「村村点火戶冒烟」12月10日.
- 公安部 2007. 「公安部舉行新聞發布會通報海關緝私警察有關工作情況」(記者會見記錄) 2007年3月27日 <http://www.mps.gov.cn/n16/n1237/n1432/n1567/136809.html> (2009年9月10日閱覽).
- 『工商時報』2006a. 「加工貿易新政, 地方憂心影響招商」9月20日.
- 2006b. 「台帳空轉擬改實轉『台商叫慘』」10月19日.
- 廣東省對外貿易經濟合作庁 2008a. 「廣東傳統勞動密集型產業出口不容樂觀」『廣東外經貿与口岸』2008年08月18日 <http://www.gddoftec.gov.cn/wjmdt/Detail.asp?ID=6914> (2009年9月15日閱覽).
- 2008b. 「力保10%外貿增長底線, 廣東連打組合拳」『廣東外經貿与口岸』2008年08月19日 <http://www.gddoftec.gov.cn/wjmdt/Detail.asp?ID=6921> (2009年9月15日閱覽).
- 黃健松・陳穗 2004. 「外高橋發展加工貿易探討」陳志龍, 仲偉林, 何奕編『保稅區改革与上海的戰略選擇』北京: 經濟科學出版社.
- 賈紹華 2002. 『中国稅收流失問題研究』北京: 中国財政經濟出版社.
- 『經濟日報 (台灣)』2006. 「加工貿易禁止產品, 獲一年緩衝」11月7日.
- 2007a. 「因應加工貿易政策, 台商盼與吳儀對談」8月17日.
- 2007b. 「國台辦座談, 台商訴苦, 吳儀明快回應」9月7日.
- 2007c. 「資金不足, 還是無解…中行保函, 台商大嘆難取得」12月4日.
- 『經濟日報 (中國)』2007. 「前三季, 廣東千家鞋廠歇業」12月13日.
- 『聯合報』2008年. 「台商被關, 及時通知台協與家屬」7月30日.
- 兩岸經貿編集部 2003. 「台商經營与活動」『兩岸經貿』11月号.
- 2006a. 「台商經營与活動」『兩岸經貿』10月号.
- 2006b. 「台商經營与活動」『兩岸經貿』11月号.
- 2006c. 「台商經營与活動」『兩岸經貿』12月号.
- 2007. 「台商經營与活動」『兩岸經貿』7月号.
- 麻樂・沈玉良 2010. 「東莞“來料加工廠”生產控制模式研究」『國際經貿探索』2010年第4期.
- 『南方都市報』2008. 「東莞塞車, 全球缺貨」7月9日.
- 『南方日報』1988. 「對外加工第一家」9月29日.
- 邵祥林, 王玉梁, 任曉薇 2001. 『未來國際貿易的主流——加工貿易』北京: 對外經濟貿易大學出版社.
- 王晨鐘 2005. 「加工貿易对我國經濟增長影響的實証分析」『現代財經』2005年第8期.
- 『文匯報』2006. 「薄熙來視察東莞, 港企提書面訴求」10月18日.
- 香港工業總會 2007. 「申請中銀保付保函三種方式」http://www.industryhk.org/tc_chi/news/news_ind/ind_070912.php (2009年9月18日閱覽).
- 香港特別行政區政府工業貿易署 2008. 「商業資料通告 第365/2008號」http://www.tid.gov.hk/tc_chi/aboutus/tradecircular/cic/asia/2008/ci3652008.html (2009年9月17日閱覽).
- 香港特別行政區政府駐廣東經濟貿易辦事處 2006. 「《加工貿易禁止類商品目錄》有關問題解釋」GDETO Newsletter 2006年11月8日 (第281期).
- 楊錦萍編 2006. 『繼往開來 加工出口區40周年特刊』經濟部加工出口區管理處.
- 張聰德 2003a. 『400台商違法案例實務分析』台北: 經華國際投資.
- 2003b. 「大陸調降出口對稅措施對台商之影

- 響』『兩岸經貿』11月号。
- 張曙宵 2003.『中国對外貿易結構論』北京: 中国经济出版社。
- 趙魁成 2004.「中国大陸出口退稅政策改革的意涵及其影響」政大國際關係研究中心編『國際与大陸要情研析報告』政大國際關係研究中心。
- 中国財政部 2007.「財政部就部分商品出口退稅政策調整回答記者提問」http://www.gov.cn/xwfb/2007-06/19/content_653538.htm (2009年9月14日閲覽)。
- 中国海関 2008a.「2007年我國外貿進出口規模高達2.17萬億美元, 增長速度連續6年保持在20%以上」海関統計2008年2月28日 <http://www.customs.gov.cn/publish/portal0/tab4370/module3758/info100591.htm> (2009年9月16日閲覽)。
- 2008b.「2007年下半年我國出口退稅調整所涉商品, 總體出口增速明顯回落」海関統計2008年2月28日 <http://www.customs.gov.cn/publish/portal0/tab4370/module3758/info100511.htm> (2009年9月16日閲覽)。
- 2008c.「今年上半年我國對外貿易順差規模明顯縮小, 月度進口規模連續3個月超過千億美元」海関統計2008年8月14日 <http://www.customs.gov.cn/publish/portal0/tab1/info123196.htm> (2009年9月16日閲覽)。
- 『中国時報』2007.「台企聯今成立, 設有大陸顧問團」4月16日。
- 朱虹波 2009.「先声奪人的中資窗口企業」『華潤』9月号 (第138期)。
- 〈英語文献〉
- Amirahmadi, H. and Wu, W., 1995. "Export Processing Zones in Asia." *Asian Survey* 35(9): 828-849.
- English, P. and Wulf, L. D., 2002. "Export Development Policies and Institutions." In *Development, Trade, and the Wto: A Handbook*. eds. B. M. Hoekman, A. Mattoo and P. English, Washington, D.C.: World Bank.
- Gaulier, G., Lemoine, F. and Ünal-Kesenci, D., 2007. "China's Emergence and the Reorganisation of Trade Flows In Asia." *China Economic Review* 18 (3): 209-243.
- Lemoine, F. and Ünal-Kesenci, D., 2004. "Assembly Trade and Technology Transfer: The Case of China." *World Development* 32(5): 829-850.
- Naughton, B., 2007. *The Chinese Economy: Transitions and Growth*. Cambridge: The MIT Press.
- Sawkut, R., Vinesh, S. and Sooraj, F., 2009. "The Net Contribution of the Mauritian Export Processing Zone Using Benefit-Cost Analysis." *Journal of International Development* 21(3): 379-392
- Warr, P. G., 1989. "Export Processing Zones: the Economics of Enclave Manufacturing." *The World Bank Research Observer* 9(1):65-88.
- [付記] この研究において, 筆者は台湾の国家科学委員会から経費援助を受けた(プロジェクト番号 NSC 96-2415-H-343-006-SS2)。本稿の作成にあたっては, 山本裕美京都大学名誉教授から大変貴重なご助言を頂いた。また, 稲田光朗氏(京都大学大学院経済学研究科博士後期課程)から日本語訂正の協力のみならず, 論文の構成についても極めて有益なコメントを頂いた。稲田氏の協力がなければ, 本稿の完成は不可能であっただろう。本稿の草稿は, 第7回中国经济学会全国大会(2008年6月21日)で報告し, 中国经济学会の先生方から重要なアドバイスを頂いた。さらに, 2名の匿名レフェリーの先生方からは細部にわたってご教示頂いた。ここに記して深甚なる感謝の意を表す次第である。なお, 本稿における誤謬はすべて筆者の責任に帰するものである。
- (中国文化大学中山・中国大陸研究所副教授, 2009年9月28日受領, 2011年4月12日, レフェリーの審査を経て掲載決定)