

第1章補論

国際比較からみた中国の産業政策

本補論では、産業政策の理論的な定義付けを行ったうえで（第1節）、日本を含む他のアジア諸国の産業政策と中国の産業政策を比較する（第2節）。さらに、国際比較を念頭に、中国の産業政策の時期区分を行う。これによって中国の産業政策の特徴を明らかにすることをねらう。

第1節 産業政策の定義

戦後日本において産業政策は、主として製造業の産業育成を意味した。ただし電力や海運業など非製造業も育成の対象に含まれており、近年はソフトウェア産業、流通業、建設業などのサービス業も含まれるようになってきている。情報技術産業や住宅産業なども育成対象として重要性が高まっている。農業や鉱業などの一次産品産業は、一国のリーディング産業とはなりにくいので一般に産業政策の対象とはみなされない。

産業政策の内容は、ここでは資源配分に対する政府の介入に限定する。つまり狭義の産業政策であり、政府の介入によって産業間の資源配分を変更し、ある特定の産業に資源配分を多くすることで、その産業を育成する。この産業がリーディング産業となり、国全体の経済成長をリードするとみなされる。

産業政策の目的は、経済的目的と経済外的目的とに分かれるが、ここでは経済的目的に限定する。経済的目的とは、経済効率の向上を目的とするのに

対し、経済外的目的とは公平の観点である。所得分配を目的とした政策は、ここでは経済外的目的と考える。経済的目的については、次に説明する「市場の失敗」とともに厳密に定義する。

理論的に正当化される産業政策は、資源配分に関する市場の失敗に対処する政策に限られる。いわゆる幼稚産業保護理論がこれに該当する。幼稚産業保護理論によれば、「バスターブルの基準」と呼ばれる基準を満たせば、政府が資源配分の変更介入することが望ましいことを理論的に説明できる(付録参照)。政府が、たとえば国内自動車産業に一定の生産を行わせることを可能にするために補助金を与える。この補助金によって、外国の自動車産業との競争が可能となり、一定の生産ができる。すると次期においては動学的な規模の経済が発生し、生産コストを引き下げることができる。このときは、補助金をなくしても、国内自動車産業は外国自動車産業と国際競争ができるようになる。しかも、補助金を与えることによって得た国民全体の経済的余剰(便益)は、今期と次期の余剰を合計すると、単に外国から安い車を輸入することによって得た経済的余剰よりも大きくなる。産業政策は、このような場合に限定して議論する。ただし、このバスターブルの基準は、厳密に計測することは不可能である。日本の産業政策においては、需要の所得弾力性が大きい、生産性上昇率が大きい、産業連関効果が大きいなどの指標で代替された。中国においてもこれらの指標が用いられている。

留意すべき点は、これらの指標が仮に用いられても、現実の政策は経済理論と一致しなかったということである。日本の過去の政策においても、たとえば石炭産業や石油化学産業は、当初はバスターブルの基準を満たすと期待しえたかもしれないが、事後的に考えるとその判断が間違っていた。逆に、日本の高度成長を支えた輸出産業は、むしろ政府の介入の少なかった機械産業や電子産業であったという見方もある。いずれにせよ幼稚産業保護理論は、現実の中国の産業政策を評価するうえでの拠り所として重要である。

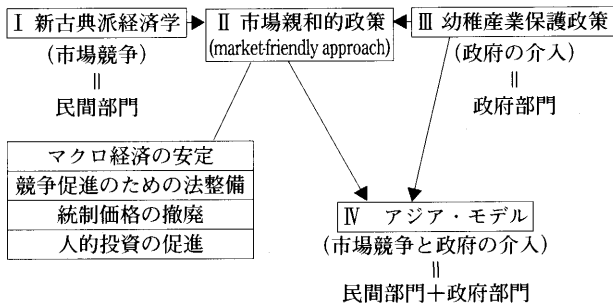
第2節 アジアの産業政策との比較

産業育成政策を考えるうえで二つの両極端の考え方がある(図1)。図の左側に位置する新古典派経済学の考え方は、政府が市場に介入することなく市場競争を基本にする。市場での競争に生き残った企業が成長していくことになる。図1の右側は、この反対に政府の介入によって幼稚産業を保護し、育成するという考え方である。つまり、産業育成に対して市場競争と政府の介入という両極端の考え方がある。

市場競争の考え方は、新古典派経済学に依拠し、民間部門が市場で価格を通じて競争することによって最も経済効率のよい状態が達成されると考える。世界銀行などはこの考え方に基盤をおき、途上国の経済構造政策において市場での自由競争が保たれるような状態の実現を目指す。したがって、政府が価格を統制している場合には、その統制をやめ、自由競争の価格にする。また、政府の規制が市場での競争を妨げる場合には、その規制を緩和させ、撤廃させる。

政府介入の考え方は、とくに戦後日本の政策として有名になった。日本では戦後の数年間、政府が生産のための資源配分、生産物の割当、そして価格

図1 政府の役割



(出所) 筆者作成。

の決定を直接統制した。これによって産業を育成し、戦後日本の復興に大きく寄与した。1980年代後半以降に社会主義国が経済困難に陥り、市場経済へ移行した時期に、ロシア、ベトナムなど多くの国でこの考え方の適用が検討された。この政府介入が有効であるという考え方が支持された理由としては、1970年代に韓国で採用されて成功していたという事実、そして「東アジアの奇跡」(World Bank [1993])と呼ばれたアジアの高度経済成長があった。

しかしながら、1980年代後半以降のASEAN諸国の産業育成政策は、市場競争だけでも、政府介入だけでもなく、市場競争と政府介入を組み合わせただけのものだった。筆者はこれを「アジア・モデル」と呼ぶ(図1の下段にこれを示した)。アジア・モデルは、国際競争を目指す企業に対して政府介入によって優遇を与え、その企業を主導産業に育成することによって経済成長を実現しようとする。とくに、1980年代後半以降のアジアにおける歴史的な経済成長は、輸出加工区などへの外資導入を中心とする輸出指向工業化政策によってもたらされた。この外資を導入する拠点となったのが、タイでは輸出加工区であり、マレーシアでは自由貿易区であり、中国では経済特区であった。アジアでのこうした政策の原形となったのは1965年以降の台湾である。表1のマレーシア(自由貿易区)と台湾(輸出加工区)が、このアジア・モデルに相当する。

表1の日本と韓国は、政府介入の事例である。上記のアジア・モデルとの違いは、日本と韓国の産業育成政策では外国企業から国内産業を守る保護政策が必要であるという点である。高関税を輸入品に課し輸入を難しくする。あるいは外資の参入そのものを規制する。これらの政策によって国内産業を外資から保護し、自国産業を育成しようとする。ただし、この産業保護政策は、1950年代において世界銀行も輸入代替政策を推進するなど、容易にとることができた。しかし、とくに1980年代以降に世界銀行が構造調整政策を中心に市場競争の導入を図り、国内産業の保護が難しくなった。

成長パターンについて、とくに表1のマレーシア、韓国、日本を比較してみる。日本の1945年から60年までの産業政策では、経営者、資本、技術、資

表1 成長パターン

	期 間	経 営	資 本	技 術	資本財	部 品	保護政策 の有無
マレーシア (FTZ)	1986～	外国	外国	外国	外国	外国	不要
台湾 (EPZ)	1965～70	外国	外国	外国	外国	外国	不要
(SMI)	1960～70	国内	国内	国内	国内	国内	不要
韓国 (LCG)	1972～77	国内	国内	外国	国内	外国	必要
日本 (LCG)	1945～60	国内	国内	国内,外国	国内	国内	必要
中国 (産業育成政策)	1992～	国内	国内,外国	外国	外国	外国	必要
中国 (経済開発区)	1984～	外国	外国	外国	外国	外国	不要

(注) FTZ: 自由貿易区。

EPZ: 輸出加工区。

SMI: 中小企業。

LCG: 大企業。

(出所) 筆者作成。

本財、部品をほとんど国内で調達した。そして、国内産業を保護するために高関税政策がとられた。韓国の産業政策も、国内産業を育成するために日本と同じであった。したがって、国内産業の保護政策がとられた。韓国と日本との違いは、韓国の場合外国への資本、技術、部品の依存の割合が大きかったという点である。これは、キャッチアップを速くする必要があったことと、世界経済の自由化が進展していたことによる。

マレーシアの場合は、とくに1986年以降に自由貿易区に外資を導入することによって急成長を遂げた。この政策は、貿易と資本の自由化であり、国内産業の保護は必要としない。また、経営、資本、部品を外国に依存するために経済成長を速めることができた。ただし、問題点は国内産業の育成と産業連関を高める必要があったことである。

改革・開放後の中国では、日本や韓国でとられた産業政策を実施した。また、マレーシアでとられた自由貿易区による成長を経済特区や経済開発区に導入した。なお、産業政策を実施するうえでは、韓国の場合よりもさらに自由化を迫られた状況で実施しなければならない。なぜなら、世界銀行、IMF (国際通貨基金)、そしてWTO (世界貿易機構) が自由化を迫るからである。したがって、中国の特徴は、産業政策を国内産業の育成とともに外資

表2 日本の産業育成政策

	I (1945~50)	II (1950~60)	III (1960~70)	IV (1970~)
産業政策	傾斜生産方式	生産合理化計画	官民協調方式	ビジョン行政
経済体制	直接統制	間接統制	自由化	自由主義
政策手段	1.資材割当 2.復興融資 3.価格差補給金 4.価格統制 5.入物資の配分	1.融資 2.税制	1.投資調整 2.生産調整 3.価格調整 4.合併・再編成 5.機械・電子振興	ビジョン作成
主な対象産業	石炭 鉄鋼	鉄鋼 電力 海運	鉄鋼 石油化学 石油精製 合成繊維 機械・電子	ハイテクなど

(出所) 朽木昭文, 山田勝久による。

を導入しながら実施したことである。

以下では、中国の産業育成政策を位置づけるために、簡単に日本の産業育成政策とアジア・モデルを説明する。その後中国の産業育成政策における政府の役割を明らかにする。

日本の産業育成政策は、四つの時期区分ができる(表2)。つまり、「傾斜生産方式」(1945~50年)、「生産合理化計画」(1950~60年)、「官民協調方式」(1960~70年)、「ビジョン行政」(1970年以降)である。

戦後すぐにとられた傾斜生産方式は、混乱期の緊急の措置であった。異常な事態のなかで政府による直接統制であった。その政策は、具体的には、資材割当、価格統制、復興融資、価格差補給金、輸入物資の配分であった。石炭と鉄鋼の生産に傾斜した政策であった。この政策は、緊急時のものであり、そうでない時期には資源配分を誤らせる可能性が高い。

次に、生産合理化計画に移ると原材料調達・生産・販売を直接に統制した

方式から間接統制に変わった。政策は、資金融資と税制優遇を中心に実施された。日本の産業政策は、日本国内の産業を育成することを目的としたために、とくに資本融資が重要な役割をもった。こうして、日本の1950年代には重点産業として鉄鋼、電力、海運が選択された。

1960年代の官民協調方式では、経済自由化を迫られた。そして、国際競争を考慮した産業政策をとらなくてはならなくなった。このために規模の経済を実現することが課題とされ、企業の合併・再編が必要となった。これに関連して官民協調による投資調整、生産調整、価格調整などの政策も実施されたが、自由化のもとではすべてが評価されたわけではなかった。また、1970年代以降に日本の基幹産業となる機械・電子産業の振興も行われた。1960年代においては、二重構造といわれた大企業と中小企業の格差を是正するための中小企業育成政策が実施された。これは、1970年代以降の日本の経済成長に大きく貢献した。

1970年代にはいると、ビジョンの作成が行政の中心となった。自由主義のもとでは、政府の介入によって産業を育成することが難しくなった。したがって、一種のガイドラインとして産業発展のビジョンを提示するようになった（たとえばハイテク産業など）。

日本の産業政策とアジア・モデルとの大きな違いの一つは、日本の生産合理化計画では、日本国内の資本を育成することを目的としたために企業への資本融資が重要な役割をもった。これに対して、アジア・モデルは、外資を導入するために外資が資本を負担する。したがって、資本融資よりも外資に対する減免税が外資を導入するために決定的な役割をもつ。外資も1980年代においてはとくにコストの削減を目的として進出したので、減免税が企業進出の大きなインセンティブになった。この点は、日本企業の中国への進出でも同じであった。なお、日本企業は、中国の経済特区だけではなく、「経済技術開発区」、「ハイテク産業開発区」などの経済開発区へも減免税をインセンティブとして進出した。

さて、以上の政策のなかで、とくに中国の参考になったのが官民協調方式

である。日本の1960年代の産業育成政策は、OECD への加盟、IMF 8 条国への移行などによって自由化への対応を迫られた。国際競争に耐える企業を育成するために、規模の経済を実現できる企業が必要となる。したがって、企業規模を大きくするために企業の合併・再編が重要な課題となった。この状況は、1990年代の中国のおかれた状況に似ている。中国も、とくに国有企業の合併・再編によって国際競争に耐える大企業の育成を目指している。また、中小企業に関しては、技術革新を課題としている点でも、日本のこの時期に一致する。したがって、このような合併・再編が終わると、政府の役割が大きく低下し、産業育成政策もビジョンの作成に変わろう。

次に、表3のアジア・モデルを説明する。ここで政府の役割は、「国際競争」の促進と「政府の市場介入」の両面をもつ。前者の国際競争を促進するために、外資の100%所有を認めた。この点が外資の導入に決定的であった。外資が進出する場合最大の問題の一つがパートナー探しであり、これが100%出資の場合に必要ななくなるからである。この認可は、タイ、マレーシアなどほとんどのASEAN 諸国で有効であった。

為替レートの減価によりドル・ベース労働賃金を引き下げ、ドル評価による賃金コスト削減になり、製品価格を引き下げることができる。このことにより製品の国際競争力を高めることができるために、外資にとってインセンティブとなる。また、ローカル・コンテンツ比率の引き下げにより国際競争に耐える部品の調達が可能となる。

一方で、政府の市場介入として、先に述べた減免税がある。法人税は、利潤が出て5年間はゼロとするタックス・ホリデーと呼ばれる制度も導入された。また、設備や部品の輸入に関する関税をゼロとする優遇政策もとられた。なお、この政策と組み合わせて輸出義務を課した国が多い。たとえば、輸出加工区で生産した製品の80%を輸出すれば、税制優遇を受けられるといった例である。なお、融資に対する外貨割当などの政府の市場への介入もあったが、減免税の優遇ほどに決定的ではなかった。このアジア・モデルが、中国のとくに1990年代に上海、天津、大連などの経済開発区への外資の導入に有

表3 アジア・モデル（輸出加工区，経済特区）

-
1. 政府の役割（国際競争の促進と政府の市場介入）
 - (1) 国際競争の促進
 - (i) 100%外国資本所有の認可
 - (ii) 為替レートの減価
 - (iii) ローカル・コンテンツ比率の引き下げ
 - (2) 市場介入
 - (i) 優遇政策（減免税，例として法人税や関税）
 - (ii) 融資（外貨割当を含む）
 - (iii) 輸出義務
 2. 特徴
 - (1) 地域限定的発展（飛び地）：工業団地
 - (2) 輸出に便利な土地（港に近い）
 - (3) 地域内のインフラ整備（電力，水，通信）
 3. ボトルネックの発生
 - (1) 裾野産業（部品，金型産業）
 - (2) 人的資源（とくに，熟練工，マネージャー，エンジニア）
 - (3) インフラ
 4. 前提条件
 - (1) 政治的安定， (2) マクロ経済の安定， (3) 治安の良さ
 5. 効果
 - (1) 雇用創出， (2) 輸出増大， (3) 技術移転， (4) 所得格差
-

（出所） 筆者作成。

効であった。

次に，中国の国内産業の育成政策について，日本のそれと対比しながらその特徴をみていこう。中国の国内産業育成政策が日本と異ならざるをえなかった三つの理由がある。第1に，市場経済への移行の過程にある中国では，産業政策の実施と並行して，国有企業改革を進めていかなければならない。そして，自動車，機械・電子，石油化学，建設などにおいて大規模の国有企業を合併・再編することによって支柱産業と呼ばれる企業群を育成しようとした。第2に，国内産業の育成のために外資を利用した。これは，国内での

資本不足、技術の遅れなどによる。第3に、国内産業の外国からの保護政策をとりにくい国際環境のもとで国内産業育成を実施しなければならない。なぜなら、世界銀行やIMFの考え方が市場競争を基本とする考え方であるためである。そして、世界銀行からの融資も受け入れている状況では、その考え方を無視することができない。また、WTOへの加盟が課題となっており、その条件が市場競争であり、この点からも高関税など保護政策はとりにくい。なお、中国の産業育成政策においては、その市場経済移行とも関係するが、銀行改革も同時並行して実施しなければならない。なぜなら、社会主義におけるいわゆる「ソフトな予算制約」により国有商業銀行などに不良債権がある。これを清算しながら、産業育成のための政策融資を行っていかなければならないからである。

第3節 中国産業政策の時期区分

1979年から始まった改革・開放後の産業育成政策を時期区分すると、大きく三つの時期に分けることができる(表4参照)。第1期の計画経済期の産業育成政策(1979~87年)、第2期の計画・市場経済期の産業育成政策(84~97年)、第3期の市場経済期の産業育成政策(92年以降)である。この時期区分は幅をもたせてあり、重複する時期がある。1987年以前は産業政策という概念が存在せず、産業構造調整政策と呼んでいた。市場経済的な意味での産業政策は事実上1984年に開始していたが、財政能力が低下していたため、実際の影響力には限界があった。日本でとられた産業育成政策に着手するのは1992年であり、その本格的実施は97年と考えられる。それは、上述したとおり国有企業の集団化と外資の導入を特徴として実施される。

第1期の計画経済期の産業育成政策では、供給不足の解消が問題となった。このため産業構造を調整し、重工業の偏重から軽工業への転換を目指した。その代表的な産業の一つが、繊維産業であった。政策手段としては、直接の

表4 中国の産業育成政策における時期区分¹⁾

時期区分	計画経済 産業育成政策 [I]	計画・市場経済 産業育成政策 [II]	市場経済 産業育成政策 [III]
期 間	供給不足の解消	市場経済化	「国際競争」の重視
	産業構造調整	統一市場の形成	産業構造合理化
経済構造	重工業（偏重）から軽工業への転換	基礎産業の整備	「過剰設備」 (1)産業政策 (2)国有企業改革 (3)外資の導入 の三つの政策
重点産業	軽工業	耐久消費財	(1)支柱産業 (2)新しい成長の核
	繊維	家電、石炭、石油、交通、鉄鋼	自動車、機械、電子、情報、石油化学、建築・住宅
手 段	(1)直接（数量、物価）コントロール 製品の配給キップ (2)資金割当、外貨割当、技術改造	(1)外資の導入 (2)企業の合併・再編	(1)企業集団化 (2)銀行改革 (3)ベンチャー資金 (4)税制の優遇などの財政支援を増やす
歴史的イベント	第6次五カ年計画(81年)	(1)産業政策という言葉を使用(86年) (2)計画委員会に産業政策司設置(88年) (3)重点産業リストの発表(89年)	(1)産業政策要綱(94年) (2)自動車産業政策(94年) (3)現代企業制度の導入(92年) (4)外資の重点産業リスト発表(97年) (5)15回党大会による国際競争重視(97年)

(注) 1) ここで、産業育成政策は、衰退産業の整理もインフラ事業も含まない。すなわち動学的な規模の経済を達成するものにかぎる。また中長期で純経済余剰がプラスと見込める産業にかぎる。

(出所) 陳小洪の時期区分をもとに筆者作成。

数量や価格のコントロールが重視された。また、資本割当、数量割当などの数量割当政策もとられた。さらに、政府は企業の技術改造に対しても積極的に介入した。1981年に始まる第6次五カ年計画にこの政策が示されている。

第2期の計画・市場経済期の産業育成政策は、第1期の計画期から次の第3期の市場経済期への過渡期であり、1984年から97年までをカバーする。この時期に市場経済化が進展し、統一市場が形成されていく。インフラや素材などの基礎産業の整備が課題となった。具体的には、交通インフラ、石炭、石油、鉄鋼産業に重点がおかれた。政策手段としては、企業の合併・再編とともに外資の導入が重要な手段であった。産業政策が公式の概念として受け入れられたのは1988年から89年にかけてのことである。1988年に国家計画委員会に産業政策司が設置され、さらに89年には「目下の産業政策の要点に関する国務院の決定」が公布され、はじめて産業政策の名のもとに重点産業(picking winners)が指定された。

第3期の市場経済期の産業育成政策では、国際競争力を有する企業の育成を目指した政策が中心となる。同時に、第2期までの計画的な投資規制の失敗のために過剰設備が生じた産業については、整理し、淘汰する必要もでてきた。いわゆる産業構造の合理化である。この時期の政策には三つの柱がある。通常の意味での産業政策の実施に加えて、国有企業の改革、外資の導入が政策の柱となったのである。これにより支柱産業や新しい成長の核と呼ばれるリーディング産業を育成することが目指されている。具体的には、自動車、機械、電子・情報、石油化学、建築・住宅などの産業が支柱産業として指定された。とくに近年注目されるのが、情報産業や住宅産業などのサービス産業である。

1997年のアジア通貨危機は、中国の産業育成政策に大きな影響を与えた。アジア各国、とくに韓国や日本の成長の行き詰まりは、中国が目標としようとしたコングロマリットという形態の見直しを迫った。同時に、国際競争をより強く意識した産業育成政策の実施を中国政府に意識させた。したがって、中国の政策は、日本での産業育成政策より外資の導入に対して積極的である。また、政府介入による企業育成というよりは、企業間の競争も尊重するという考え方が強まっている。

[参考文献]

World Bank [1993], *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press (白鳥正喜監訳『東アジアの奇跡—経済成長と政府の役割—』東洋経済新報社, 1994年).

付録：幼稚産業保護の理論

産業政策を実施しない場合の国内自動車産業の供給曲線を S^0 とする (以下, 付録図1, 付録表1 および表2 を参照)。外国からの自動車価格が輸入によって \bar{P} で無限に供給されるとしよう。このとき需要曲線を D (e と D を結ぶ線)

付録表1 産業政策の有無(I)

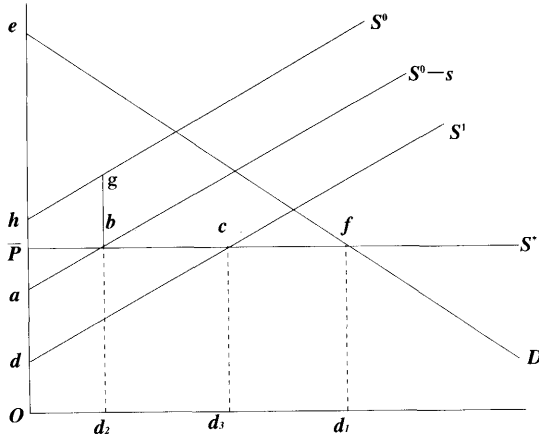
状況①：供給： $\bar{P}S$ 需要： eD 生産：点 f 経済余剰： $\bar{P}fe$
状況②： bg の補助金 供給： abS^* 需要： eD 国内生産 Od_2 輸入： d_2d_1 経済余剰： $abfe$ 補助金： $abgh$
状況③： S^0 から S^1 へのシフト 供給 dcS^* 需要： eD 国内生産 Od_3 輸入： d_3d_1 経済余剰： $dcfe$

付録表2 産業政策の有無(II)

産業政策	今 期	次 期
なし	①	①
あり	②	③

幼稚産業保護の条件： $\bar{P}bh < \bar{P}dc / (1+r)$

付録図1 産業育成政策の理論



とすれば、供給曲線 $\bar{P}S^*$ と需要曲線 D とが交わる点 f で供給と需要が一致する。このとき Od_1 という全量が輸入される。経済余剰は、 $\bar{P}fe$ となる。仮に産業政策が実施されないとすれば、今期の経済余剰も次期の経済余剰も $\bar{P}fe$ で同じとなる。ただし、次期の経済余剰は、今期で考えるとき社会的割引率 (r) で割り引かなければならない。つまり、 $\bar{P}fe + (\bar{P}fe/r)$ が、産業政策を実施しない場合の経済余剰となる。次に、補助金を s だけ国内自動車産業に与える場合を考える。今期に補助金を与えると、国内自動車産業の供給曲線 S^0 が次期には S^1 までシフトすると想定する。これが、動学的な規模の経済である。

今期に補助金を与えたときの国内自動車産業の供給曲線は、 S^0-s となる。輸入を含めた供給曲線は abS^* となり、需要曲線は D であるから、前と同じように点 f で均衡する。このとき国内自動車生産は Od_2 であり、外国からの輸入は d_2d_1 である。経済余剰は前よりも大きくなり、 $abfe$ となる。 $ab\bar{P}$ 分だけ大きくなる。しかしこのときの補助金合計は、 $abgh$ であるから、今期の経済余剰の損失は、補助金合計 ($abgh$) から経済余剰の増分 ($ab\bar{P}$) を差し引いた $\bar{P}bgh$ となる。

次に、次期に国内自動車産業の供給曲線が S^0 から S^1 にシフトした場合を考える。このときの輸入を含めた供給曲線は、 dcS^* となる。需要と供給が一致する点が f であることは変わらない。しかし、国内自動車生産は Od_3 であり、輸入分は d_3d_1 となる。したがって、経済余剰は $dcfe$ となり、経済余剰の増加した分は $\bar{P}dc$ となる。これを今期の現在価値で表すと $\bar{P}dc/(1+r)$ となる。

結論としては、今期の経済余剰の損失 $\bar{P}bgh$ よりも次期の経済余剰の増加分 $\bar{P}dc/(1+r)$ が大きければ、産業政策を実施し国内自動車産業を育成すべきである。これが、バスタープルの基準である。