



企業に影響する中国の産業補助金と日米欧の対応

2021/1

三井物産戦略研究所
国際情報部 アジア・中国・大洋州室
股野信哉

Summary

- 近年、ビジネスのグローバル化に伴い、企業は他国が自国企業に交付する補助金の影響を受けるようになってきている。特に、中国による補助金とそれを問題視する日米欧の対応をめぐる影響が大きい。
- 中国鉄鋼産業等への補助金は、過剰生産を誘発し、他国の企業へ国際市況悪化等の悪影響を与えた。日米欧を中心に、これを抑えるための国際的なルール整備を進めているが、実現のめどは立っておらず、今後中国のさまざまな産業で同様の事態が繰り返される恐れがある。
- 一方、半導体等、米国が不満を募らせる中国のハイテク産業を振興する補助金が規制されると、これまで進展してきたこの分野での日中企業の連携が、今後難しくなる恐れもある。

1. はじめに

多くの国々で産業政策実現のために交付されるいわゆる産業補助金（以下、補助金）は、これまで大きな成果を上げてきた一方で、問題も古くから指摘されている¹。補助金は、場合によっては自国の産業を必要以上に保護し、自由な競争を阻害する。特に、21世紀に入って以降、中国をはじめとする新興国が目覚ましい経済発展を続けるなかで、巨額の補助金を投入し、自国の産業を保護することにより、他国の産業や企業へ悪影響を及ぼすことが、問題視されている。

そこで求められるのは、各国の補助金政策に関する国際的なルールの整備や確実な履行である。しかし、現在、唯一の世界共通ルールといえるWTO補助金協定²は、中国等の補助金政策の運用を十分にカバーしたルールにはなっていない。そのため、急先鋒の米国に加え日本や欧州等が確実な履行を求めたり、国際的なルール作りに取り組んだりしている。

ただし現時点では、世界各国が受け入れ可能なルールが完成する見通しは立っておらず、当面企業は、ルールの履行の度合いや整備の進捗に影響されることになる。中でも、中国の補助金政策への日米欧の対応が、企業へ大きな影響を及ぼすと思われる。そこで本稿では、補助金をめぐる問題を、①中国によるWTO補助金協定の履行状況への対応、②WTO補助金協定見直しの動き、③さらなる課題としてのハイテク産業およびサービス産業向け補助金の3つに分けて整理し、それぞれ企業への影響を検討することとする。

¹ 例えば、「不公正貿易報告書」2017年、経済産業省。

² 正確には、「補助金及び相殺措置に関する協定」。

2. 中国のWTO補助金協定の履行状況と企業への影響

2-1 WTO補助金協定の要点

WTO補助金協定³において、補助金とは、政府または公的機関からの資金的貢献によって、受け手の企業に利益が生じるものと定義される。一般に、補助金といえば、政府が企業へ贈与する金銭を想起させる。だが、ここでいう補助金は広い概念であり、政府や公的機関が、企業から相当の対価を受けずに企業へ移転するあらゆる形態の金銭的価値をいう。例えば、そのような出資、減税、債務保証等収入の放棄、また、民間金融機関よりも低い利率による融資、市場価格よりも高価での企業からの物品購入等が補助金となる。

同協定でいう政府とは、中央政府に限らず、例えば中国における省や市等、地方政府も含む。また、公的機関に明確な定義はないが、政府の権限を所有、行使、あるいは移譲されている機関を指す。例えば、中国の国有商業銀行は、公的機関に当たるが、国有企業は当たらないとされる。

同協定が交付を禁じている補助金のうち、注目されるのは輸出補助金である。これは、輸出が行われることに基づいて交付される補助金を指し、名目によらず実態として結びついている場合も含む。

2-2 補助金が招いた中国の過剰生産

日本企業等、他国の企業に悪影響を及ぼしてきた補助金の典型例として、近年中国で過剰生産を引き起こした主な要因と指摘される補助金が挙げられる。同国で生産過剰になった産業には、石炭、アルミ、造船等さまざまあるが、中でも基幹産業の鉄鋼はその代表格である⁴。そこで、ここでは中国の鉄鋼業を例に取り上げる。

中国の粗鋼生産量は、2000年代に入って以降急速に拡大し、2013年には8億トンを超え、世界の総生産量の半分に達した。同国は、2006年以降は鉄鋼の輸出超過国になり、2013年には内需がピークアウトした。これに伴い鉄鋼産業は不況に陥り、2015年には鉄鋼上場33社の多くが営業赤字に転落した。この間の同33社への補助金交付額を見ると、2001年にはわずか150万ドルだったが、2008年には1億ドル、2015年には過去最高の10億ドルを超えた。その後も、額は減ったが補助金は交付され続けている。こうした状況を踏まえ、日本の経産省は「補助金は、事実上企業の赤字補填および低収益性の企業の延命措置になったことが示唆される⁵」と結論付けている。

延命措置が採られた結果、過剰生産分を海外に転嫁する形で、中国の鉄鋼輸出は急増した。輸出超過に転じた2006年の粗鋼の純輸出（輸出－輸入）は、わずか2,800万トンだったが、以後増加し、ピーク時の

³ WTO補助金協定の内容は多岐にわたるが、ここでは紙幅の関係で、本稿の理解に不可欠なものに絞って概説する。体系的な解説は、注1資料参照。

⁴ RIETI Discussion Paper Series 17-J-058「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」（学習院大学 渡邊真理子著）によると、過剰生産能力の原因として「中国独自の制度上のゆがみ」を指摘しており、「地方経済と雇用を守るため、政府が補助金などを通じて、鉄鋼産業を支え続けるしくみが残っているため、退出が難しく、赤字での生産・輸出が行われている」と分析している。

⁵ 2018年版「通商白書」、経済産業省。

2015年には1億トンを超えた。この時点で、世界の鉄鋼輸出量に占める中国のシェアは約25%に達した。

中国からの鉄鋼輸出が増えるにつれ、価格が低下し、国際市況の悪化につながった。2008年の中国による鉄鋼輸出単価は1 kg当たり1.04ドルで、世界平均は0.93ドルだった。その後、中国の単価が下がるにつれ、世界平均も下がり、2016年にはそれぞれ0.45ドルと0.5ドルまで下落した。

こうした状況を鑑み、中国は自主的に2016年から鉄鋼の過剰生産能力の解消に着手した。その後、2018年までの3年間で、合併による業界再編等を通じ、同能力を1億5,000万トン圧縮したとし、これをもって鉄鋼の過剰生産問題は解決したとの認識を示している⁶。

2-3 中国によるWTO補助金協定違反の疑い

日米欧をはじめとする諸外国は、中国による鉄鋼等の過剰生産や輸出の過程におけるWTO補助金協定違反を強く疑っている⁷。明確に違反を問えず、疑いのままが多いのは、交付額、交付元、交付先、用途等、中国の補助金の全体的かつ詳細な把握が困難なためである。WTO加盟国は、補助金交付の実績をWTOへ報告する義務があるが、中国はこれまで十分な報告をしていないことが理由とされる⁸。同協定違反の立証義務は、訴える側にあり、中国の補助金の実態がつかめないなかで、他国は満足に立証できない状況が続いている⁹。この状況下で諸外国は、中国の鉄鋼産業へ交付された補助金には、輸出補助金が多く含まれると推定している¹⁰。

ただし、これだけが中国の鉄鋼補助金に関するWTO協定違反の全てではないとも考えられている。上述の交付額は、上場33社だけを対象にしたものだが、中国の鉄鋼メーカーは、国有だけで約100社、民間も含めると約700社ある。これらの多くも、補助金を受けているとみられるが、特に地方政府が交付する補助金の実態は不透明である¹¹。

このように日米欧等諸外国は、中国が、補助金交付の実態をブラックボックス化することで、WTO補助金協定違反を問われるのを回避しつつ、自国の産業政策を遂行し、その結果、鉄鋼の国際市況の下落や、合併による企業の巨大化や寡占化を背景とした世界市場での支配力の強化等、他国の産業や企業へ悪影響を及ぼしたと認識している。

⁶ 2019年10月28日付NNA記事「鉄鋼国際フォーラム終了へ、中国が延長反対」。

⁷ この点は、注5資料のほか、USTRの“Report to Congress On China’s WTO compliance”各年版等に記載されている。

⁸ 日米欧等が参加し、鉄鋼の過剰生産問題を話し合う2018年9月開催の「鉄鋼グローバル・フォーラム」閣僚会合において、中国に対し、補助金に関する未提出の情報を提出するよう求める決議がされたが、その後も十分な情報提供はない。また、2020年1月14日付「日米欧三極貿易大臣会合共同声明」には「補助金通報の現状は惨憺たるもの」とある。

⁹ RIETI Discussion Paper Series 11-J-067「中国による補助金供与の特徴と実務的課題」（名古屋大学 川島富士雄著）によると、米国の製造業の業界団体であるUSBIC（United States Business and Industry Council）は「秘密性とスピードのため、米国担当官や産業界が中国による合意遵守を検証することは不可能だ」とのコメントを公表している。

¹⁰ USTRは、「中国は鉄鋼産業への補助金交付実績については報告していない」と指摘している。“2019 Report to Congress On China’s WTO Compliance” March 2020, USTR.

¹¹ 全米商工会議所は、「中国の多くの補助金は、実は地方政府レベルのもの」と指摘している。2019年5月9日付朝日新聞記事「米中妥結、一層厳しく 中国、見直し否定的 地方補助金」。

2-4 今後も懸念される補助金による過剰生産

このような状況による他国の企業への影響として、まず指摘されるのは、補助金交付による過剰生産が再度行われて、国際市況を悪化させることである¹²。上述の鉄鋼生産能力の削減は、あくまでも中国の自主的な取り組みである。WTO補助金協定が十分に機能せず、中国の補助金政策を、他国の産業や企業へ悪影響が及ばないものにできていない現状では、補助金増額等、同国の方針次第で、再度鉄鋼の大幅増産へ舵を切ることが難しい。実際、2018年の鉄鋼の過剰生産能力削減「完了」以降も、中国の粗鋼生産量は増加しており、2019年は過去最高の9億8,000万トン記録した。これを捉え、過剰生産問題が再度深刻化する懸念が出ているとの指摘もある¹³。

また、鉄鋼等これまでに過剰生産に陥ったことがある産業に限らず、他の産業でも同様に多額の補助金交付による過剰生産が行われて、国際市況を悪化させる可能性がある。例えば、半導体、工作機械、新エネルギー車、ナノ素材等、「中国製造2025」で重点分野に指定された産業である。特に、中国は半導体の内製化に注力していることが注目される。今のところ、内製化率は40%に満たないとされ、生産過剰にはなっていない。しかし、中国の半導体生産能力は、2022年までに韓国と日本を抜いて、台湾に次ぐ世界第2位に躍進するとの予測もある¹⁴。経産省やUSTRも、中国の半導体産業に新たな過剰生産能力問題発生の可能性を指摘している¹⁵。現在、中国の過剰生産問題は、数年前ほど注目されなくなっている。しかし、多国間の枠組みによる規制が十分に機能せず、中国の「自主規制」に依存した現状では、問題は再度深刻化し得る。加えて、過剰生産を起こし得る産業の種類も以前より増えている。

3. WTO補助金協定見直しの動きと企業への影響

3-1 WTO補助金協定見直しへの動きの概要

上述の中国によるWTO補助金協定の不十分な履行状況と、それに満足に対応できない同協定の現状を鑑み、日米欧は2017年からその見直し案作りに取り組んでいる。以来、5回の会合を経て、2020年1月の「日米欧三極貿易大臣会合」において、同協定の見直し案に合意した¹⁶。その主なものは、図表1のとおりである。

¹² 2019年10月26日付「鉄鋼グローバル・フォーラム閣僚会合議長声明」には、「過剰生産能力は根強く存在している」とある。

¹³ 2020年2月3日付NNA記事「鉄鋼業高度化事業を全面精査、過剰生産懸念」。

¹⁴ 2020年6月30日付EE Times Japan記事「半導体生産能力、2022年には中国が世界2位に」。

¹⁵ 注4資料および「米国外国貿易障壁報告書」2020年、USTR。

¹⁶ “Trade Trilateral Targets China’s Industrial Subsidies” Jan. 22, 2020 CSIS.

図表1 日米欧のWTO補助金協定見直し案の主な内容

1. 無条件に禁止される補助金の拡大
現行の輸出補助金と国内産品優先補助金の2つに加え、以下の4つも無条件に禁止。 ① 際限のない保証。 ② 信頼できる再建計画がないまま破産した企業やその恐れがある企業への補助金。 ③ 過剰生産に陥った産業において、民間企業から長期の資金や投資を得ることができない企業に対する補助金。 ④ 債務の直接的な免除。
2. 訴えられる側に立証義務
以下の4つについては、訴える側ではなく訴えられる側の補助金交付国に、他国の産業や企業に悪影響がないことや、透明性をもって運用していることにつき立証義務を課す。 ① 過度に大規模な補助金。 ② 非競争的な企業を存続させ、市場からの退出を妨げるような補助金。 ③ 民間の商業的な参画を伴わない大規模な製造能力をもたらす補助金。 ④ 輸出に向けられる物品の価格よりも国内の価格を安くする補助金。
3. 補助金交付実績の通報の確実化
補助金交付国が必要な情報を提供しない限り、他国に逆通報された未通報の補助金は禁止とする。
4. 国有企業による資金的貢献への補助金規制適用
WTO補助金協定上、国有企業は公的機関ではないため、国有企業が実施した資金的貢献は、補助金ではない。しかし、日米欧は中国の多くの補助金は、国有企業を通じて交付されていると認識している。そこで、国有企業による資金的貢献も補助金とする。

出所：2020年1月14日付「日米欧三極貿易大臣会合共同声明」を基に三井物産戦略研究所作成

3-2 WTO補助金協定見直し案実現の効果と限界

このWTO補助金協定見直し案は、主に中国の過剰生産をもたらす補助金に対処すべく考え出されたことは明らかである。それゆえ、この案に基づき同協定が見直されれば、中国による確実な同協定の履行が、相当程度担保されるだろう。その結果、淘汰されるべき赤字企業が淘汰されることにより、過剰生産を起こし、国際市況を悪化させ、また、企業合併を促し、寡占化が起こり、世界市場を席卷し、他国の企業の採算を悪化させる事態が再発するのを防止するのに資すると考えられる。

また、半導体等、これまでに過剰生産に陥ったことがない、今後の成長産業についても、将来的な過剰生産の可能性は低下する。さらに、見直されたWTO補助金協定は、中国だけに適用されるものではないので、第三国における補助金による過剰生産の可能性を未然に低下させることもできる。

しかし、現時点で見直された同協定がいつ発効するか見通しは立っていない。日米欧は、同案を2020年6月に開催予定だったWTOの最高意思決定会議である閣僚会議で議論することを目指していたが、同会議の開催は、コロナ禍の影響で2021年に延期となった。これにより、取り組みに遅れが生じている。

また、同案は、詳細まで詰まったものとはいえない。日米欧は、無条件に禁止される補助金について、図表1の4つのほかに追加すべきものがないかなど、全般にわたり詳細な検討を行うことで合意している。これにより精緻な提案となり、一層効果的な見直しとなることが期待される。だが、その完了には、より長い期間を要することになる。したがって、それが実現するまで、過剰生産をもたらす補助金に由来する悪影響が他国の企業に及ぶ懸念は払拭されない。

WTO補助金協定で禁止される補助金は、廃止しなければならない。しかし、見直し案を盛り込んだ協定が

発効し、新たに禁止された補助金が廃止されたとしても、別の名目で実質的に同様の補助金が交付される懸念は残る¹⁷。禁止補助金の廃止とは、単に交付を停止するだけではなく、例えば他国の産業や企業がそれによって被った損害を補償するといった手当が必要だが、同案には含まれていない。したがって、損害を被った企業は、泣き寝入りを強いられることになる。

4. さらなる課題としてのハイテク産業およびサービス産業向け補助金

4-1 ハイテク産業向け補助金を規制しようとの動き

米国は、中国の過剰生産を誘発する補助金を禁止するだけでは満足しておらず、イノベーションが目覚ましいハイテク産業を振興する補助金も禁止したいと考えている。米国商工会議所は、「中国製造2025の目的は、中国が高い品質と技術水準の製品を作るグローバル・リーダーになること」と分析している¹⁸。その主な資金源は、政府の指導下にある約800もの基金であり、総額は2兆2,000億人民元に上るといふ。代表的なものに、半導体産業を振興するための国家集積回路産業投資基金がある。同基金は、民間ファンドを装っているが、実態は、元政府高官がトップを務め、中国煙草総公司やチャイナモバイルといった大手国有企業が1,387億人民元を拠出している政府系ファンドである。米国商工会議所は、そのような政府とのつながりに着目し、同基金の独立性に問題があると指摘している。

WTO補助金協定上、こうした基金からの資金支援は、補助金に当たらない。しかし、米国政府の独立機関で、不公正な貿易の是正を任務とする国際貿易委員会は、「中国の半導体産業に補助金は不可欠であり、国家集積回路産業投資基金のように基金の形態をとっている」と指摘し、基金拠出は補助金交付であるとの認識を示している¹⁹。USTRは、こうした補助金は、「中国国内で生産する企業のみが対象なので、米国企業は中国で生産せざるを得ず、米国からの輸出機会が減り、雇用や技術流出を招くことになる」との不満をあらわにしている²⁰。

米国のウォール・ストリート・ジャーナル紙の調査によると、「中国製造2025」の下で、巨大IT企業の華為技術（ファーウェイ）に対する中国政府による補助金等の資金支援は、750億ドルにも上る。また同紙は「ファーウェイは中国政府の支援によって製品価格をライバルよりも約30%抑えられている」と指摘している²¹。つまり米国では、ファーウェイの世界的な躍進の背景には、中国政府による多額の補助金を含む資金支援があり、それにより米国企業が不利益を被っていると広く認識されている。

¹⁷ 注9資料によると、USBICは「中国は補助金について手を替え品を替え代替措置を導入することに長けている」と批判している。

¹⁸ “Made in China 2025: Global Ambitions Build on Local Protections” 2017, American Chamber of Commerce.

¹⁹ “Chinese Semiconductor Industrial Policy: Past and Present” 2019, United States International Trade Commission.

²⁰ “Findings of the Investigation into China’s Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation under Section 301 of The Trade Act of 1974” March 22, 2018, USTR.

²¹ 2019年12月25日、Wall St. Journal電子版。

米国は何代も前の政権から、このような中国の補助金政策に不満を募らせており、今後米国は、恒久的な世界共通ルールとしてハイテク産業向けの補助金も規制すべく国際的に働きかけるとみられる²²。他国の理解が得られるか現状不透明だが、将来的にもし導入されれば、過剰生産を誘発する補助金に対する規制とは対照的に、他国の企業に悪影響が及ぶケースが増えるだろう。それは、中国のハイテク企業は、日本など他の多くの国の企業とすでに密接な関係を築いているためである。例えば、ファーウェイの製品は、5GやLTEベースのIoT向け通信規格「NB-IoT」を通じ、通信業界だけでなく、制御機器をはじめ産業界全体に広く浸透しており、同社と日本企業との連携は多くみられる（図表2）。ハイテク産業向け補助金を規制すると、これまでのように同産業で他国の企業が中国企業と連携することは困難になる。

図表2 日本企業とファーウェイとの連携事例

パナソニック、富士通、京セラ、NEC、NTTドコモ、KDDI等の日本企業とファーウェイおよび中国、米国、EU、韓国等世界主要国企業全50社が、5G標準仕様を策定。同50社は連名で「5Gの商用展開に向けて、さまざまな業界との連携を加速させ、新たなビジネスを創出」していくと表明。
ソフトバンクは、ファーウェイおよびエリクソンと5Gの商用サービスに向けた実証実験に関する契約を締結。都市部において、ビームフォーミング技術や空間分割多重技術を用いて快適な通信を提供するための実証実験等を実施。
東芝や村田製作所等は、世界2,000社を超える企業とともにファーウェイ主導の「オープンラボ」に参加。「オープンラボ」は、実証実験等、5GやNB-IoTの研究開発を進める場。
水道メーターやガスメーターで国内最大手の愛知時計電機は、ファーウェイのNB-IoTサービス開発ツールを使い、水道メーターの自動検針システムを構築。同社は、世界で「ファーウェイの技術力が抜きん出ている」と評価。
村田製作所は、ファーウェイ傘下の半導体メーカーの海思半導体製チップセットを使ったNB-IoT通信モジュールを開発。

出所：「検証！ファーウェイの実力-〔第1部：産業分野への進出〕- 自動車や制御機器にも浸透 5GやIoTで大きな影響力」日経エレクトロニクス（2019年4月号）、各社プレスリリースを基に三井物産戦略研究所作成

4-2 WTO補助金協定でカバーされていないサービス産業向け補助金

WTO補助金協定は、モノを対象にした協定である。いい換えれば、製造業への補助金対象であり、サービス産業は対象外である²³。また、上述のWTO補助金協定見直し案もモノを対象にしている。ある国によるサービス産業への補助金交付により、当該サービスの国際市況が下落して、他国の企業が損害を被っても、既存のWTO補助金協定により、あるいは上述のとおり同協定が見直された場合でも、サービス産業への補助金を規制することはできない。ビジネスのグローバル化は、いうまでもなく製造業に限らずサービス産業でも進んでいる。特に、デジタル技術の急速な進歩を背景に、通信サービス業への補助金は、他国の同業へ大きな影響を及ぼし得る。例えば、ある国で補助金を受けた通信サービス企業が、第三国においてIoTを実現する低価格の5Gサービスを展開することで、市場の寡占化が進み得る。企業が、他国によるサービス産業への補助金交付の実態を把握することは困難であり、知らぬ間に悪影響を受ける恐れがある。

²² 米中貿易協定で米国は、ハイテク産業を対象にしたものも含め「不公正な」補助金の撤廃を要求した。しかし、交渉の過程で決裂し、2020年1月の「第1段階の合意」には、補助金に関する合意事項は含まれなかった。

²³ 注1資料。

5. おわりに

他国の補助金政策の実態は、国家レベルでも十分に把握することは困難で、企業は認識している以上にその影響を強く受ける可能性がある。企業にとり、各国の補助金政策に関し、情報開示に基づいた経済合理性のある世界共通ルールが整備されることが望ましい。しかし、当面現実的とはいえず、企業は他国の補助金政策の実態把握が困難ななかで、上述のさまざまな影響を受ける可能性がある。今後企業は、補助金をめぐる動きに一層注目する必要がある。

当レポートに掲載されているあらゆる内容は無断転載・複製を禁じます。当レポートは信頼できると思われる情報ソースから入手した情報・データに基づき作成していますが、当社はその正確性、完全性、信頼性等を保証するものではありません。当レポートは執筆者の見解に基づき作成されたものであり、当社及び三井物産グループの統一的な見解を示すものではありません。また、当レポートのご利用により、直接的あるいは間接的な不利益・損害が発生したとしても、当社及び三井物産グループは一切責任を負いません。レポートに掲載された内容は予告なしに変更することがあります。

