

## TPP と国家資本主義：米中の攻防

馬田 啓一 *Keichi Umada*

(一財) 国際貿易投資研究所 客員研究員  
杏林大学 教授

### 要約

- 国家資本主義と自由貿易体制は共存できるのか。市場原理を導入しつつも、政府が国有企業を通じて積極的に市場に介入するのが国家資本主義だ。中国の国家資本主義に対する懸念も高まっている。
- 国有企業が政府の優遇措置によって競争上の優位を得ているケースが後を絶たない。米中間では中国の補助金政策をめぐる貿易紛争が激化している。
- WTO 加盟後中国では市場自由化と国有企業改革が進められたが、今や自由化のテンポが鈍り国有企業は健在、「国進民退」と呼ばれる状況となっている。
- TPP（環太平洋連携協定）交渉では国有企業の改革が争点として浮上。TPP を通じて対中包囲網を形成し、中国の国家資本主義を追い詰めようというのが米国のシナリオだ。TPP は国家資本主義を抑えることができるか。
- 中国は TPP とは距離を置き、国家資本主義を維持しつつ日中韓 FTA、RCEP（域内包括的経済連携）など東アジア経済統合の実現を目指す。
- 国家資本主義が自由貿易体制と共存できないのであれば、自由貿易の原則を変えさせるというのが中国の姿勢である。中国による自由貿易体制への挑戦が始まった。TPP をめぐる米中の攻防は、国家資本主義対市場経済という対立の構図とみてよい。

## はじめに

先進国が、中国など新興国に広がる国家資本主義に対して警戒を強めている。国家が積極的に市場に介入して経済発展を図るとするのが国家資本主義。政府による市場介入を原則認めない自由貿易体制と果たして共存できるのか。

TPP 交渉では国有企業の改革が焦点の一つとなっている。国家資本主義のもと政府が国有企業に民間企業よりも有利な競争条件を与え、公正な競争を阻害しているからである。米国内では、中国の国家資本主義が米国の競争力を脅かすとの懸念が高まっている。米国は TPP を通じて中国の国家資本主義と闘う構えだ。

TPP による中国包囲網の形成に警戒を強める中国。TPP の対抗手段として、東アジア経済統合(日中韓 FTA、RCEP)の実現を目指す。TPP をめぐる米中の攻防は、世界貿易のシステムにおける国家資本主義対市場経済という対立の構図で捉えることができる。TPP は国家資本主義を抑えることができるか。

本稿では、以上のような問題意識

のもとづき、国家資本主義に焦点を合わせて、TPP の意義と課題について論じてみたい。

## 1. 台頭する国家資本主義：なぜ批判される

### (1) 国家資本主義への高まる警戒感

最近、新興国を中心に国有企業の存在が目立っている。市場原理を導入しつつも、政府が国有企業などを通して積極的に市場に介入している。これは「国家資本主義」(state capitalism)と呼ばれる。中国やロシアなどでは、金融、エネルギー、通信、自動車などの重要産業の大半は、政府によって有形無形の支援を受けた国有企業が独占している<sup>1)</sup>。

21 世紀のイデオロギーの対立は、今や資本主義対社会主義ではなく、国家資本主義対市場経済という構図で捉えねばならない。イワン・ブレマーは、『自由貿易の終焉：国家資本主義とどう闘うか』(日本経済新聞社、2011 年)において、国家資本主義が市場経済の脅威になると警告している。

国家資本主義のような経済モデルが世界貿易のシステムに与える影響が、大きな懸念となりつつある。中国やロシアなどの国家資本主義の拡大は、WTOを軸とした自由貿易体制の崩壊につながりかねないという指摘も多い。特定の企業が政府の支援を受けていれば、自由で公正な貿易を維持することは難しくなる。先進国は、自国の国有企業に有利なように市場に介入する新興国の国家資本主義に苛立ちを強めている<sup>2)</sup>。

国家資本主義の特徴は、政府が経済主体として市場において支配的な役割を果たす点にある。政府はレフリーとしての役割を果たすだけでなく、自らプレーヤーも兼ねる。しかし、政府による支援を受けた国有企業が幅をきかせると、「民業圧迫」と呼ばれるように民間企業の活動を阻害する。

米国では、中国の国家資本主義が米企業の競争力を脅かすとの懸念が高まっている。米議会の諮問機関である米中経済安全保障調査委員会 (U.S.-China Economic and Security Review Commission) は、2011年10月、「中国における国有企業と国家資

本主義の分析」と題する報告書を発表し、国有企業の役割を過小評価すべきでない<sup>3)</sup>と指摘した。中国では農業以外のGDPの5割超が国有企業によって生み出されている。巨額の政府補助金や資金調達および税制・規制の面での優遇に支えられ、中国国有企業は中国経済の原動力となっている。

報告書では、中国の国有企業は政府によってさまざまな形で優遇される一方、米企業は極めて不利な状況に置かれていると批判、中国の国家資本主義が米中間の貿易摩擦を引き起こす大きな要因になっていると指摘している。

確かに、米産業界には、中国は規制や補助金を通じて自国の国有企業を優遇して、米企業を不当に扱っているとの不満が根強い。例えば、国有企業を補助金などで支援し、政府が外国企業に圧力を加えて技術移転を促し、中国からの輸出に有利なように人民元相場を低く抑えるといったやり方である<sup>4)</sup>。

USTR (米通商代表部) のカーク代表は2011年12月、米議会において「中国は国有企業と国内産業を保

護するような政策を実施し、米国との貿易を大きく歪めている。それが米中貿易摩擦の要因だ」と証言した。米政府は国家資本主義への警戒を強めており、中国が不公正な貿易慣行を行っているとして、WTO 提訴などの手段を積極的に活用する方針を打ち出している<sup>5)</sup>。

## (2) 国家資本主義と不公正な競争

米中間では中国の補助金供与をめぐる貿易紛争が激化している。WTO の紛争解決手続きにおいて顕在化したものも少なくない。紛争激化の背景には、米中における産業政策の捉え方、さらには政府と市場の関係に対する考え方の根本的な違いがある。この対立は、国家資本主義をめぐる米中の攻防という図式で捉えるべきであろう。

中国では補助金政策を産業政策の一環として位置づけており、産業の高度化と自主创新政策を推進するため、輸出補助金や国産品優先購入補助金といった WTO 義務違反となるような措置が多い。米国はこれに対して相殺関税の発動で対処している。

しかし、国家資本主義の中国に特

有の問題として、国有商業銀行による政策融資、国有企業による投入財の低価格供給などの補助金性が浮上してきている。また、国有企業が市場プレーヤーである場合、補助金のみならず、不公平な取扱いを含む政府による優遇措置によって、競争上の優位を得ていないかという問題も指摘されている。これらは WTO において「偽装された保護主義」と呼ばれるものだが、OECD における「競争上の中立性枠組み」(国有企業と民間企業との間の競争上の中立性を確保するための取り組み) をめぐる議論にも見られる。

中国の補助金政策がもたらす中国国内市場や第三国市場への悪影響を防ぐためには、まず、WTO 紛争解決手続きの積極的な活用が必要である。また、今後、中国との貿易・投資協定の締結交渉、さらには、二国間投資協定の米国モデル改定、TPP 交渉、OECD の「競争上の中立性枠組み」の検討などは、中国の国家資本主義を念頭に置きながら、中国による広範な補助金政策や国有企業の存在を前提として進めていかねばならない。

### (3) 中国の国家資本主義は変わるのか

国家資本主義の下で中国は急成長を遂げた。しかし、その一方で、富の分配の歪みや汚職の問題などが表面化している。市場経済への移行はどうなったのか。国家資本主義はそのまま今後も継続するのか。

先進諸国においても経済発展の初期段階には国有企業が存在したが、発展に伴って国有企業は徐々に民営化されていった。しかし、中国は違っている。中国では国有企業が民営化されるどころか、むしろ存在感を増している。

中国は、1970年代に改革・開放路線に転換し、市場経済への移行を目指した。その後紆余曲折を経て、中国の産業政策については、2008年3月の国務院機構改革の結果、現在では国家発展改革委員会が産業政策のグランドデザインを立案する一方、商務部、科学技術部などが具体的政策を立案・実施する体制となっている。

国家戦略において重点・戦略産業に指定されると、補助金の供与や税の優遇措置をとるだけでなく、ロー

カルコンテンツ要求、政府調達、貿易制限など様々な手段を用いて、その発展を図るという特徴が見られる。

市場経済化の一環として国有企業改革が行われたが、中国経済における国有企業の存在は今も健在であり、重点・戦略産業において国有企業の役割はむしろ拡大傾向にある。

2001年のWTO加盟後、中国では市場自由化と国有企業改革が進められたが、ここにくて自由化のテンポが鈍り、「国進民退」（国有企業が存在感を高め、民間企業が市場から撤退する）と呼ばれるような状況すら生まれている<sup>6)</sup>。中国政府の市場への介入傾向が強まっており、中国の国家資本主義はWTO加盟のときに約束した経済改革に逆行する動きをみせているとの指摘は多い。

確かに、依然として金融、エネルギーなど、国有企業が支配し外国企業の参入を制限している産業がまだ多く残っている。市場経済化に不可欠な法的基盤はいまだ整備されておらず、官僚の自由裁量の余地が大きく、そのため官僚による汚職と腐敗が蔓延している。

また、最近では、所得や富が国や国

有企業に集中して貧富の差が拡大している。その結果、個人消費の拡大につながらず、また民間企業の発展も阻害されていることから、国家資本主義の体制のままでは高成長が持続できない、といった懸念が高まっている。このため、政府と市場の関係を見直し、市場経済への移行を加速させるため、国有企業の改革を求める動きも強まっている<sup>7)</sup>。

## 2. TPPは国家資本主義の歯止めとなるか

### (1) 米国による中国包囲網の形成

中国の国家資本主義に対して米国はどのように対応しようとしているのか。結論を先に言えば、TPPの締結によって中国包囲網を形成し、中国の国有企業改革を促す。「TPPに参加したいのであれば、自らを変革する必要がある」というのが中国へのメッセージだ。米国はTPPを通じて国家資本主義と闘う構えである<sup>8)</sup>。

国家資本主義は本質的に自由貿易とは共存できない。自由貿易は政府による市場への関与を許さないからだ。中国が自由貿易から恩恵を得る

ためには、国家資本主義を変える覚悟が求められる。

TPPは国家資本主義をどこまで追い詰めることができるか。TPPは米国の輸出戦略の切り札である。米国はTPPを通じて、アジア太平洋地域における新たな通商ルール作りを主導しようとしている。米国の狙いは、FTAAP（アジア太平洋自由貿易圏）の実現を目指し、TPPを通じて高度で包括的なFTAをAPEC全体に広げていくことである。当然、中国のTPP参加も視野に入れている。

国家資本主義のもとで国有企業が多く貿易障壁の撤廃も難しい中国が、すぐにハードルの高いTPPに参加する可能性は、現時点でほとんどない。しかし、今後、APEC加盟国が次々とTPPに参加し、事実上FTAAPと呼ぶにふさわしい規模に近づけば、中国の選択は変わるかもしれない。FTAAPの実現を睨み、中国がTPP不参加によるデメリット、すなわち域外国が被る差別を回避するために、TPP参加を選択する可能性はある。周辺の国が全部TPPに参加し中国が孤立する、そんな悪夢を中国は恐れている。

当面は中国抜きで TPP 交渉を締結させ、その後、APEC 加盟国からの TPP 参加を通じてアジア太平洋地域における中国包囲網の形成を目指す。最終的には投資や知的財産権、政府調達などで問題の多い中国に、TPP への参加条件として国家資本主義からの転換とルール遵守を迫るというのが、米国の描くシナリオである。

中国には、TPP の高いハードルを参加国は本当に受け入れることができるのか、といった懐疑的な見方も少なくない。TPP 交渉が決裂することはもちろん、TPP 拡大が行き詰まれば、アジア太平洋地域における貿易の主導権は中国の手に転がり込んでくる。日米の事前交渉が頓挫すれば、一番喜ぶのは中国だ。

果たして米国の思惑通りに、TPP は中国に国家資本主義を捨てさせることができるだろうか。中国の方から「TPP 参加はお断り」と言われる可能性もある。2011 年 11 月の APEC ハワイ会合では米中が激しく対立した。中国は、議長国の米国が提示した首脳宣言のアジェンダが「過度に野心的すぎる」と強く反発した<sup>9)</sup>。中国は、米国の求める自由化のスピ

ードにはついていけないと文句を言ったわけである。裏を返せば、中国はもはや市場経済化への熱意が薄れていると言ったのも同然である。

この会合で、「TPP によって国家資本主義の維持が危うくなる」と被害者意識を強めた中国は、自由貿易体制の問題を新たな戦線と見なし、新興国・途上国の立場から米国に対抗していく姿勢を明確にした。国家資本主義が自由貿易体制と共存できないのであれば、自由貿易の原則を変えさせようというのが中国のスタンスである。中国による自由貿易体制への挑戦、宣戦布告だと言ってよい。これによって、TPP をめぐる国家資本主義対市場経済という対立の構図が顕在化することになった。

## (2) 米産業界による TPP への要求

米産業界が米国の TPP 交渉に大きな影響を与えている。米国商業会議所、全米製造業協会等の主要産業団体からなる米国 TPP ビジネス連合 (US Business Coalition for TPP) は、米政府に対して TPP に盛り込むべき具体的内容を要求するだけでなく、協定の素案づくりまで行っている。

米産業界が TPP 交渉に求めているものは何か。2010 年 9 月に同連合が発表した「TPP 協定の基本 15 原則」、および 2011 年 2 月に国家経済会議議長に対して送った書簡を見ると、その概要がわかる。

米国の産業界が 15 の事項の中でとくに重視しているものは、次の 6

つである。

第 1 に、貿易ルールの簡素化である。各種の許認可手続きが複雑で透明性に欠けている場合、外国企業にとっては貿易障壁になる。米産業界では、TPP においてよりシンプルでわかりやすいルールが採用されるよう求めている。

表 1 TPP に関する 15 の具体的要望事項

<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 包括協定</li> <li>2. ビジネス上有意義な協定</li> <li>3. 2011 年に最終合意</li> <li>4. <u>貿易を簡素化し競争力を強化する協定</u></li> <li>5. <u>貿易を促進し生産とサプライ・チェーンを強化する協定</u></li> <li>6. <u>規制の整合性を促進する協定</u></li> <li>7. <u>最高水準の知的財産保護を備えた協定</u></li> <li>8. <u>投資の出入両面を促進し保護する協定</u></li> <li>9. 透明性を向上させ腐敗を減らす協定</li> <li>10. オープンで均等な調達機会を促進する協定</li> <li>11. <u>公正な競争と公平な条件を促進する協定</u></li> <li>12. 価格を下げ、消費者の選択肢を広げ、競争を促進する協定</li> <li>13. 市場アクセスの後退を禁ずる協定</li> <li>14. 追加参加国を歓迎し、それらの国が提起する新たな貿易・投資問題に対処できる生きた協定</li> <li>15. 法の支配、環境及び労働者の保護を促進する協定</li> </ol>
---

(注) 下線は筆者による。米産業界がとくに重視する項目。

(出所) U.S. Business Coalition for TPP, Trans-Pacific Partnership (TPP) Agreement Principles, September 30, 2010.



第2に、サプライ・チェーン（供給網）の効率化である。米企業がグローバルなビジネスをアジア太平洋地域で展開するなか、生産及び物流におけるサプライ・チェーンを非効率なものにしている様々な障壁を分野横断的に一気に撤廃できれば、そのメリットは計り知れない。

第3に、規制の統一である。各国が環境保全や安全のために設けている規制は、国内事情などから異なっている。各国バラバラの規制に対応した物品やサービスを供給するのは、余計なコストがかかる。このため、各国で異なる規制を統一もしくは収斂させたいとしている。

第4に、知的財産権の保護である。米産業界は、米国法と同レベルの最新の知財保護を組み込むべきだとし、TPP参加国とのFTAや米韓FTAに導入された知財保護を超えるものにするよう要求している。

第5に、投資の自由化と保護である。安定的で無差別な投資環境をつくるよう求めている。米産業界は、外国企業が不利益を被った場合に国際機関に申し立てができるように「国家対投資家の紛争処理手続き

(ISDS条項)」を優先事項としている。

第6に、公正な競争である。米産業界は、多くの途上国で国有企業が政府と密接な関係を持っており、競争で有利な立場にあると見ている。このため、国有企業と民間企業、外国企業が同じ土俵で競争することを保証すべく、各国の産業政策の透明性と公正さを高めるべきだとしている。

これらの中で注目したいのは、「公正な競争」である。新興国において自国企業（とりわけ国有企業）を優先する政策がとられることも多く、米企業にとっては差別的な貿易・投資障壁となる。TPPのルールづくりはこれらの問題を改善させる絶好のチャンスだと米産業界は捉えているのである。

米産業界は、アジア太平洋地域において競争政策の分野において対等な競争条件を求めるルールづくりを目指している。米産業界が求めているのは国有企業と民間企業間の公正な競争である。国有企業が問題とされるのは、政府所有それ自体ではない。国有企業と政府の間に不公正な

関係があり、それが競争上の優位性につながっている点にある。

TPP ビジネス連合は、国有企業（SOE）の問題に対処するため、TPPの競争政策規定に国際的な規範を導入すべきだと主張している。具体的には、TPPの競争政策規定について次のような改善が必要だとしている。

(1) SOE ガバナンスに関する OECD ガイドラインに従って国有企業を運営していくことを義務付ける<sup>10)</sup>。

(2) TPP 競争政策条項には OECD のベストプラクティスを盛り込む。

米産業界は、TPPの協定に盛り込まれるルールがアジア太平洋地域における米産業の競争力にとって大きな意味を持つと考えている。このため、米国がTPP交渉を主導できるよう新たな協定案を提案するなど、米政府を側面から支援する一方で、高いレベルのFTAにするために妥協はせず強硬姿勢を貫くよう圧力もかけている。

### (3) 国家資本主義をめぐる TPP の攻防

TPPは、国家資本主義を抑制する大きなチャンスである<sup>11)</sup>。国有企業

の改革がTPP交渉の争点として浮上した。アジアの新興国には政府の優遇策によって民間企業よりも有利な条件で競争している国有企業が多いからだ。

2012年2月、米下院歳入委員会は「オバマ大統領の通商政策課題」と題する公聴会を開催した<sup>12)</sup>。カーク USTR 代表は、国有企業の市場への影響拡大について懸念を表明するとともに、TPP交渉において初めて国有企業の規定に関する検討が行われている点を強調した。

米政府はTPP交渉において、国有企業が政府の優遇措置と補助金を使って民間企業の活動を圧迫するのを制限する規制を設ける考えである。目先の対象はTPP交渉参加国のベトナムである。市場経済体制への移行途上にあるベトナムにおいては、依然として国有企業が独占的な地位を占め、外国企業との対等な競争条件が保障されていない。しかし、長期的には中国が真のターゲットである。中国の国有企業は米国にとって大きな脅威となっているからだ。

2011年10月のTPPリマ会合では、米国から国有企業に関する新たな条

文案が提示された。米国は、国有企業が財とサービスの貿易を自由化し、重要な国家プロジェクトで外国企業を差別しないよう義務付ける規制案を提出した。国有企業に対する補助金と融資に対する制限も設けられている。仮に外国企業が不当な差別を受けた場合には、仲裁を申し立てることができる。ベトナムとマレーシアはこの案に反対している。マレーシアはセンシティブな自国民保護政策（プミプトラ政策）の関係があるからだ。

2012年5月、米テキサス州ダラスでTPP交渉分野の作業部会が開催された。米国が提案した国有企業に対する優遇措置の見直しをめぐる本格的な協議で、国有企業と民間企業の競争条件を同一にすることで、外国企業の参入機会を確保するのが狙いである。

米国の提案は、米豪FTAに盛り込まれた、国有企業の活動が財・サービスの貿易自由化に反しないようにした規定よりもさらに踏み込んで、国有企業の活動が市場の競争条件を歪曲しないようにする規定を設けようとしている。国有企業の扱いに関

する米国の提案は、これまでの二国間および地域間のFTAと比べて全く新しいものである。国有企業の競争上の中立性概念よりもさらに野心的な内容のようだ。

#### （４）中国はTPPに参加するか

TPPによる中国包囲網の形成に警戒を強める中国。TPPに対する中国の今後の対応については、（１）TPP交渉への早期参加を表明する、（２）TPPとは距離を置き、これまで議論してきた日中韓FTAやASEANプラスのFTA（最近はRCEP<sup>13</sup>と呼ばれる）をベースにした東アジア経済統合を実質的に中国主導で加速させる、の２つの選択が想定される。

中国国内には、中国が参加しないTPPは実質的な意義はないとする見方がある一方、中国への影響を深刻に捉える見方もある。2011年11月7日付の「環球時報」（中国人民日報発行）は、中国自ら主体的・積極的にTPP交渉に参加していくべきであり、そうしなければTPPが実現した時に中国は新たな域外差別に直面することになると警告している。アジア太平洋地域での中国の経済発展と影響

力の拡大を阻止しようとする米国の意図は明らかだが、TPPが将来的に同地域における新たな通商秩序の基礎となる可能性があり、中国抜きでTPP交渉が進むのは中国にとって得策でないとしている。

だが、現段階では、(1)を選択する可能性は極めて低い。TPPのルールと中国の国家資本主義とは大きくかけ離れており、その溝を埋めることは非常に困難とみられるからだ。溝を埋めるためには、TPPのルールを骨抜きにするか、中国が国家資本主義の路線を放棄するか大幅に修正するしか方法がない。しかし、そのどちらも難しい。

万が一に中国が交渉に参加することになった場合には、米国の主張との対立点を浮き彫りにすることにより、性急な自由化に慎重な新興国・途上国を取り込むといった戦略をとるだろう。

こうした展開は米国が最も避けたいところである。中国をTPPに参加させたいが、TPPの枠組みが固まっていない段階でかき回してもらいたくない。APECの中で最後にTPPに参加してくれた方がむしろ都合がい

い、というのが米国の本音だろう。米国としては与しやすい国々を相手に米国主導で米国の価値観を反映させた高度のルールを作ってしまったのである。

最近の中国の動きは、明らかに(2)の方に向かっている。中国はTPP交渉が本格的に始まって当初は平静を装い、これと距離を置いてきた。しかし、2011年11月に日本が「TPP交渉参加に向けて関係国との協議に入る」と声明したのをきっかけに、TPPが一気に拡大する可能性も出てきた。このため、中国は米国主導のTPP交渉の行方に警戒を強めている。

こうした背景から、中国はTPPへの対抗策として、東アジア経済統合の実現に向けた動きを加速させようと、日韓やASEANへの働きかけを強めている。注目すべきは、中国が日中韓FTA交渉の前倒しを提案した点だ。中国は、日本や韓国が目指すような高度で包括的なEPA（経済連携協定）については実施の準備が十分ではない。投資・サービスの自由化、競争政策、知的財産権保護、政府調達などを含むことは難しく、貿易自由化も例外や期限猶予付きの

関税引き下げとしたいのが本音だ。

それにもかかわらず、中国が関税面で有利といえない日韓との三国間 FTA を急ぐ背景には、TPP への対抗策として、日中韓 FTA をテコに ASEAN プラス FTA の実現を加速させたいとの思惑があるからだ。日中韓ともに ASEAN とは FTA をすでに締結済みであるから、日中韓 FTA が締結されれば、ASEAN プラス FTA の実現に弾みがつく。日中韓 FTA を締結できるかどうかは、東アジア経済統合を実現する上での試金石であるといえる。日中韓 3 カ国の政府は、2012 年秋開催の日中韓首脳会談で FTA の交渉入りで正式に合意する見通しだ。

一方、膠着状態に陥っていた ASEAN プラス FTA にも新たな動きが出てきた。ASEAN+3 の FTA に固執してきた中国が、当初は否定的だった ASEAN+6 の構想にも柔軟になったからである。2011 年 8 月に提出された日中共同提案にもとづき、ASEAN がまとめた RCEP は、これまで揉めていた構成メンバーの問題を「ASEAN プラス」という形で棚上げし、TPP のような高いレベルの

包括的な FTA ではなく、3 分野（物品貿易、サービス貿易、投資）の自由化を優先した低レベルの FTA である。RCEP は、2011 年 11 月の ASEAN+3 首脳会議および東アジアサミットで合意を得て、2012 年中の政府間交渉の開始を目指している。

アジア太平洋地域における経済連携の動きは、米中による「陣取り合戦」の様相を呈している。今後、米中の角逐が強まる中で、TPP、日中韓 FTA、RCEP といった動きが、同時並行的に進行していくことになるが、注意しなければならない点は、その背景に、国家資本主義対市場経済という対立の構図が顕在化しつつあることだ。中国は、TPP を横目で見ながら、国家資本主義の体制を維持しながら東アジアの経済統合を進めようとしている。

### 3. 国家資本主義と日本：対岸の火事？

(1) TPP 交渉と郵政民営化問題  
皮肉なことに、日本にとって国家資本主義は対岸の火事（傍観者）では済まない。日本の TPP 交渉参加を

めぐり、米国が日本の国有企業の問題として郵政民営化を取り上げているからである。米国は、日本に対して長年にわたり郵政民営化を要求し続けてきた。2005年の解散・総選挙で小泉改革による郵政民営化が実現したが<sup>14)</sup>、2009年の政権交代により郵政民営化路線が見直されることになった。米国はこれを構造改革に逆行する動きとみて、反発を強めている。

2012年4月、郵政民営化法改正案が衆参両議院で可決、成立した。法改正のポイントは、以下の3点である。

①日本郵政グループを現行の5社体制から4社体制にした。具体的には、日本郵政株式会社の傘下にある郵便事業会社と郵便局会社が合併し、新たに日本郵便株式会社と変更された。

②ゆうちょ銀行とかんぽ生命保険の金融2社の株式の売却について、全株式の売却期限なしの努力規定に緩和された。これにより、完全民営化路線が後退することは否めない<sup>15)</sup>。

③日本郵政株式会社と日本郵便株式会社に、郵便業務および貯金・保

険の基本サービスを、郵便局で一体的に提供する責務を課した（いわゆるユニバーサルサービスの義務付け）。

郵政民営化の最近の動きについて、TPP交渉参加に向けた事前協議の相手国である米国が強い懸念を示している。2012年4月、USTRが、「2012年版外国貿易障壁報告書」を米議会に提出した。同報告書は、郵政民営化におけるゆうちょ銀行、かんぽ生命保険、郵便局会社の見直しにより、日本の金融市場の競争に深刻な影響が生じる恐れがあると指摘している。

米国は、日本郵政の金融2社が、民間金融機関と比べて優遇されていると主張。こうした優遇措置は「民業圧迫」であり、民間金融機関に悪影響を及ぼすとして、米国は、日本郵政各社と民間金融機関との間に対等な競争条件を確立するよう日本に要求している。

また、米国は、対等な競争条件が確保されるまで日本郵政の業務に対する制限を維持するよう要求しているが、改正案は事業範囲の拡大を容認している。競争上の優位を取り除くことなく、日本郵政に新商品の販

売（かんぽ生命保険が「がん保険」に参入）を認めることになれば、この問題を悪化させかねないことから、その扱いについては慎重さが求められる。

TPP 交渉参加に向けて日米は事前協議中であるが、郵政民営化の動向が TPP 交渉参加のハードルとなっている。TPP 交渉において、米議会には日本の TPP 参加に反対する保守的な議員も少なくないなか、本音では日本に参加してもらいたいと思っている米政府の腹の中を考えれば、日本が「同じ船に乗っている」という姿勢を米国に示すことが大事であるはずだ。しかし、日米事前協議が行われているときに、日本は逆のギアを入れている。郵政民営化の改革が逆戻りしているとの不信感を米国に与えているのは、交渉上極めてまずいことだ。

そうしたなか、日本郵政グループのかんぽ生命保険は「がん保険」への参入を当面見送ることにした。米国が、政府出資が残るかんぽ生命保険の業務拡大を警戒し、米保険会社のシェアが高いがん保険への参入に反対しているからである<sup>16)</sup>。

これにより、日米の事前協議において保険は軟化の兆しがある。ただし、今後、米国がかんぽ生命保険の事業範囲の明確化などを求めてくる可能性はある。下院公聴会（2012年2月）でカーク USTR 代表は、米国の保険業界にとり日本が重要な市場であること、日本がこの分野の市場を開放し、国有企業による競争を可能にするならば、それは市場原理と無差別的な条件に基づくものでなければならぬとの主張は譲っていないと説明している。日本としては、競争条件の公平性に十分に配慮した対応を図る必要がある。

## （2）日本は国家資本主義とどう向き合うか

さて、日中経済関係の飛躍的な進展に伴い、ついに日本も否応なく中国の国家資本主義と真正面から向き合わなければならない状況に陥っている。国家資本主義の影響で中国市場における日本企業のビジネス活動が大きく縛られているからだ。そのため、日本も中国の国家資本主義への警戒を強めている。

中国だけでない。アジアには中国

の国家資本主義を経済モデルとして、国有企業の優遇策をとっている新興国が少なくない。多くの国有企業が政府の保護の下で民間企業よりも有利な条件で競争力を得ている。日本企業が世界の成長センターとなつているアジア地域に投資を増やしつつある中で、日本にとってもアジアの国有企業の改革は大きな関心事になっている。

国有企業の存在は自由な市場メカニズムに反する動きにつながる恐れがある。新興国における国家資本主義の拡大を抑え、公正な競争を確保できるようなルールを確立することは、アジア市場でグローバル化を進める日本企業にとっても大きなメリットである。

TPP 交渉では、国有企業の改革が争点となっているが、国家資本主義の変質を迫る米国の戦略は、基本的に日本の国益とも一致する。日米の産業界は、実は TPP に関して利害関係の多くを共有している。米国が主導する TPP の国有企業改革に日本が便乗するのは、決して悪い話ではない。日本は TPP 交渉に参加し、国有企業の改革を含む競争政策のルール

づくりを米国とともに強力に進めていくべきである。

一方、前に述べたように、国家資本主義のもと、国有企業改革や政府調達、知的財産権などの問題への対応の難しさを考えると、中国は TPP にすぐには参加できないであろう。米主導の TPP を警戒する中国は、あくまでも国家資本主義を維持しつつ、非 TPP の枠組みとして東アジア経済統合（日中韓 FTA、RCEP）の実現を加速させようとしている。

TPP を主導する米国と東アジア経済統合の実現をめぐり中国との角逐は、国家資本主義対市場経済の対立の構図として捉えることができる。重層的な経済連携を目指す日本は、米国が主導する TPP 交渉に参加する一方で、日中韓 FTA や RCEP の締結交渉においても主導的な役割を担うべきであろう。

日本は、日中韓 FTA や RCEP の締結を通じて、問題の多い中国市場におけるビジネス環境の改善を迫りたいところだ。しかし、東アジア経済統合の実現に向けた交渉で中国が主導権を握るかぎり、国家資本主義と相容れないような高いレベルの包括



的な FTA は望めない。中国が、国有企業の改革を含む競争政策のルールづくりなど、国家資本主義の変質につながるような FTA の内容には合意しないからだ。

TPP をテコに日中韓 FTA や RCEP を高いレベルに引き上げていくためには、日本に強いイニシアティブが必要である。日本は中国の国家資本主義をどこまで変えさせることができるのか。日本の FTA 戦略の真価が問われている。

#### 注

- 1) 米経済誌「フォーチュン」の 2012 年版世界企業ランキングの上位 10 社に、中国石油化工集团公司 (5 位)、中国石油天然气集团公司 (6 位)、国家电网公司 (7 位) の中国国有企業 3 社 (いずれもエネルギー分野) がランクインしている。また、世界上位 500 社の国別数でも、中国 (73 社) は、米国 (132 社) に次いで 2 位を占めている。日本 (68 社) は 3 位。
- 2) “Going Abroad: The World in Their Hands,” The Economist, Jan 21, 2012.
- 3) 報告書では、中国の政治経済・外交政策における国有企業の役割、国有企業と中国政府との関係の特質、中国共産党の国有企業への影響などについて考察されている。報告書の全文は、  
<[http://www.uscc.gov/pressreleases/2011/11\\_10\\_26pr.pdf](http://www.uscc.gov/pressreleases/2011/11_10_26pr.pdf)> 参照。
- 4) 米産業界は、中国の政府系銀行が輸出企業に有利な貸し付けをしていることを「実質的な輸出補助金」と非難している。
- 5) 2012 年 1 月の一般教書演説で、不公正貿易慣行を監視する機関の設置を表明。
- 6) 中国共産党は 1999 年の「国有企業の改革・発展の若干の重要問題に関する決定」で、①安全保障にかかわる産業、②自然独占産業、③公共財・サービスの提供に係る産業、④基幹およびハイテク産業については国有企業が主導するとしている。しかし、それ以外の分野においても国有企業が依然として相当の割合を占めている。
- 7) 例えば、関志雄 (2012) など。
- 8) クリントン米国務長官は、2 月の G20 外相会合で、米国が 21 世紀型 FTA の構築をめざし、その狙いに台頭する国家資本主義との闘いを挙げた。
- 9) とくに市場主導型のイノベーション政策に関する域内の共通原則の合意形成については米中の激しい対立があった。

- 10) この OECD ガイドラインとは、2005年4月に採択されたガイドラインで、OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises のことである。
- 11) 日本経済新聞社説「TPP で国家資本主義の拡大に歯止めを」2012年4月8日。
- 12) 公聴会の内容は、<[http://waysandmeans.granicus.com/MediaPaper.php?view\\_id=2&clip\\_id=165](http://waysandmeans.granicus.com/MediaPaper.php?view_id=2&clip_id=165)>参照。
- 13) RCEP (Regional Comprehensive Economic Partnership; 域内包括的経済連携) は、2011年8月の日中共同提案を踏まえ、東アジア広域 FTA のあり方について一般原則を定めたもの。① ASEAN+3 か+6 かの枠組みに縛られず、②3 分野 (物品貿易、サービス貿易、投資) の自由化を優先した低レベルの FTA である。2011年11月の ASEAN+3 首脳会議および東アジアサミットで合意を得ている。
- 14) 2005年に成立した郵政民営化法は、①持株会社である日本郵政株式会社と、4つの事業会社として郵便局会社、郵便事業会社、株式会社ゆうちょ銀行、株式会社かんぽ生命保険を設け、②期限を定めてゆうちょ銀行とかんぽ生命保険の全株式を売却し、完全民営化するとしている。
- 15) 今回の改正によって、金融2社株の扱いについては、「一定期間は100%出資、2017年9月末までに全株売却」から、期限を定めず、「できる限り早期に、全株処分を目指す」という文言に後退した。市場での全株売却を避ける狙いがあるのか、全株式の「売却」を「処分」とし、郵政グループ内での株の持ち合いなどの余地を残した。なお、貯金の限度額引き上げなどは見送られた。民業圧迫への懸念に一定の配慮をした形だ。
- 16) しかし、金融2社による新規業務への参入準備を進める。低迷が続く事業を立て直しが狙いだが、実現するかどうかは、民間金融機関への「民業圧迫」懸念にどこまで配慮するか、監視役である政府の郵政民営化委員会の判断がカギを握る。

#### 参考文献

- 馬田啓一・浦田秀次郎・木村福成編著『日本の TPP 戦略：課題と展望』文眞堂、2012年。
- 馬田啓一「米国の TPP 戦略と日本の対応」国際貿易投資研究所『季刊国際貿易と投資』No.85、2011年9月

<<http://www.iti.or.jp/kikan85/85umada.pdf>>。

馬田啓一「TPP と東アジア経済統合：米中の角逐と日本の役割」国際貿易投資研究所『季刊国際貿易と投資』No.87、2012年3月

<<http://www.iti.or.jp/kikan87/87umada.pdf>>。

馬田啓一「オバマ政権の対中通商政策：激化する米中貿易摩擦の深層」国際貿易投資研究所『季刊国際貿易と投資』No.88、2012年3月

<<http://www.iti.or.jp/kikan85/85umada.pdf>>。

太田泰彦「TPP と国家資本主義」日本経済新聞「時事解析」5回連載、2012年5月14日～18日。

関志雄「中国、問われる国家資本主義：「体制移行のわな」克服急げ」独立行政法人経済産業研究所、

<<http://www.rieti.go.jp/jp/papers/contribution/kwan/10.html>>、日本経済新聞「経済教室」2012年5月24日。

佐々木高成「米中経済関係の新たな構図：G2体制の可能性」青木健・馬田啓一編著『グローバル金融危機と世界経済の新秩序』日本評論社、2010年11月。

三浦有史「中国「国家資本主義」のリスクー「国進民退」の再評価を通じて」『環太平洋ビジネス情報』RIM Vol.12 No.45、2012年。

山澤逸平・馬田啓一・国際貿易投資研究会編著『通商政策の潮流と日本：FTA 戦略と TPP』勁草書房、2012年。

Bremmer, Ian, The End of the Free Market: Who Wins the War Between States and Corporations? Portfolio, 2011. (イワン・ブレマー著『自由貿易の終焉：国家資本主義とどう闘うか』有賀裕子訳、日本経済新聞社、2011年)

Bergsten, C. Fred, “A Partnership of Equals,” Foreign Affairs, July/August, 2008.

Bergsten, C. Fred, “U.S.-China Relations: Maximizing the Effectiveness of the Strategic and Economic Dialogue,” the House Committee on Foreign Affairs, September 10, 2009.

Jason, D., A. Browne and S. Oster, “China’s State Capitalism Sparks a Global Backlash,” The Wall Street Journal, November 16, 2010.

OECD, OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2005.

Petri, A. Peter and Michael Plummer, “The Trans-Pacific Partnership and Asia-Pacific Integration: Policy Implications,” Peterson Institute for International Economics, Policy Brief, No.PB12-16, June 2012.

U.S. Business Coalition for TPP, Trans-Pacific Partnership (TPP) Agreement Principles, September 30, 2010.

U.S. Business Coalition for TPP, Letter to Mr. Gene Sperling, Director of the National Economic Council, February 3, 2011.

United States Trade Representative, 2012 Trade Policy Agenda and 2011 Annual Report.

United States Trade Representative, 2012 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers.

U.S.-China Economic and Security Review

Commission, The U.S.-China Economic and Security Review Commission Releases Report: An Analysis of State-owned Enterprises and State Capitalism in China, October 26, 2011.

<[http://www.uscc.gov/pressreleases/2011/11\\_10\\_26pr.pdf](http://www.uscc.gov/pressreleases/2011/11_10_26pr.pdf)>

U.S.-China Economic and Security Review Commission, An Analysis of State-owned Enterprises and State Capitalism in China, October 26, 2011.

<[http://www.uscc.gov/researchpapers/2011/10\\_26\\_11\\_Capital Trade SOE Study.pdf](http://www.uscc.gov/researchpapers/2011/10_26_11_Capital Trade SOE Study.pdf)>