

本論文は

世界経済評論 2019年1/2月号

(2019年1月発行)

掲載の記事です



世界経済評論

定期購読のご案内

年間購読料

1,320円×6冊=7,920円

6,600円

税込

17%

送料無料

OFF

富士山マガジンサービス限定特典

※通巻682号以降

定期購読
期間中

デジタル版バックナンバー読み放題!!



世界経済評論 定期購読



0120-223-223

[24時間・年中無休]

お支払い方法

Webでお申込みの場合はクレジットカード・銀行振込・コンビニ払いからお選びいただけます。
お電話でお申込みの場合は銀行振込・コンビニ払いのみとなります。

Fujisan.co.jp

雑誌のオンライン販売

激化する米中貿易摩擦 ：次の焦点となる技術移転

野村資本市場研究所シニアフェロー 関 志雄

かん しゆう 1957年生まれ。香港出身。香港中文大学経済学科、東京大学大学院経済学研究科博士課程修了。経済学博士。香港上海銀行本社経済調査部エコノミスト、野村総合研究所上席エコノミスト、経済産業研究所上席研究員等を経て、現職。著書：『中国「新常态」の経済』（2015、日本経済新聞出版社）他

2018年3月22日に米国の通商法301条に基づく対中制裁措置の発動が発表されたことをきっかけに、米中貿易摩擦はエスカレートし、その後起こった双方の間の関税引き上げ合戦に象徴されるように、貿易競争の域に達している。海外から技術を導入することを通じて先進国へのキャッチアップを急ぐ中国とそれを脅威として捉える米国との間の対立を背景に、米国の対中政策は「関与」から「抑止」に転換されており、摩擦の焦点も、二国間の貿易不均衡から、技術移転に移ってきている。

米国は、中国政府が「中国製造2025」をはじめとする産業政策の一環として、中国に参入しようとする米国企業の一部の業種に対して出資制限を設ける一方で、中国企業による先端技術を持っている外資企業の買収を支援していると批判しており、是正策を求めている。その一方で、米国は、外国企業による対米投資を対象とする安全保障審査制度の強化を図っている。これを受けて、中国企業が米国企業を買収しようとする案件の中で、当局の承認を受けられず、断念せざるを得ないケースが相次いでいる。

米国からの強い制裁圧力を受けて、中国は、対抗手段を取りながらも、①市場参入規制の大幅な緩和、②魅力的な投資環境の構築、③知的財産権保護の強化、④輸入の積極的な拡大を中心に、更なる対外開放に取り組んでいる。これらの政策の狙いは、米国との貿易摩擦を緩和することに加え、投資環境の改善を通じて、対内直接投資を増やすことである。同時に、中国は、技術面における米国への依存度を減らすべく、「自主開発能力」の向上を促すとともに、日本やヨーロッパなど、米国以外の先進国と良好な関係を維持し、技術移転をはじめとする経済面の協力強化を目指している。

はじめに

中国が経済大国として目覚ましく台頭してきたことを受けて、米国は、中国を自らの覇権国という地位への挑戦者として見做すようになり、対中政策を「関与」から「抑止」に転換し

ている。これを背景に、米中貿易摩擦はエスカレートし、貿易競争の様子を呈している。米国は、中国に対して、市場開放圧力を強めながら、技術移転への制限を強化している。その一環として、外国産業による対米投資を対象とする安全保障審査制度の強化を図っている。米国から先端技術を導入することがますます困難に

なることを見据えて、中国は、更なる対外開放、「自主開発能力」の向上、米国以外の先進国との協力強化を目指している。

I 米国の対中政策は「関与」から「抑止」へ

2018年3月に米国の通商法301条に基づく対中制裁措置の発動が発表されたことをきっかけに、米中貿易摩擦はエスカレートし、その後起こった双方の間の関税引き上げ合戦に象徴されるように、貿易戦争の域に達している。これまでの米中関係は、いろいろな問題を抱えながらも、特定の分野における摩擦にとどまり、貿易戦争に発展することがなかった。今回、米国が貿易戦争を仕掛けたのは、中国が欧米と異なる政治経済体制（いわゆる「中国モデル」）を維持しながら、米国の覇権国という地位への挑戦者として台頭してきたことを、もはや容認できなくなったからである。

米国は、中国を、クリントン政権の時には「戦略的パートナーシップ」、ブッシュ（子）政権の時には「責任のある利害関係国」、オバマ政権の時は、「相互尊重と互惠とウィン・ウィンの協力パートナーシップ」と位置付けた。しかし、トランプ政権は、2017年12月に発表した『国家安全保障戦略報告』（以下、『報告』）において、経済の安全は国家安全の基礎であると強調した上、中国を「戦略的な競争相手」と位置付けるようになった。『報告』は、「（米国は）世界規模で増えている政治、経済、軍事面の競争に対応しなければならない」、「中国とロシアは米国の安全と繁栄を侵食することで、我々のパワー、影響力、利益に挑戦している」、「中国とロシアは経済の自由と公平を弱め、軍

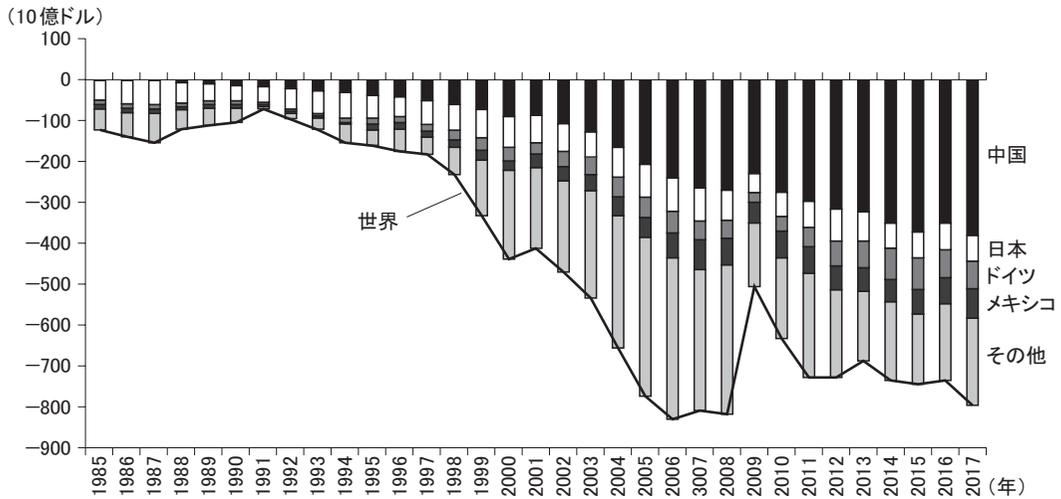
隊の拡張や情報・データのコントロールを通じて、社会統治の強化と影響力の拡大を企んでいる」という認識を示している。

ホワイトハウスの首席戦略官兼上級顧問（当時）のステイブン・バノン氏は、米ニュースサイト prospect.org のインタビューで、「（米国か中国の）どちらかが25～30年の間に覇権を握る。このままではそれは中国になる」と発言し、「われわれが負け続ければ、5～10年の間に回復不可能な地点に達するだろう」と述べた（2017年8月16日）。このような「中国脅威論」は、バノン氏個人の見解というよりも、トランプ政権の中国認識を端的に示しているように思われる。実際、バノン氏辞任後の動きを見ても、トランプ政権が、対中政策を「関与」から「抑止」に切り替えたことは明らかである。

従来の「関与政策」の中心は中国を本格的に国際社会の「一員」として受け入れ、中国に「米国が担う国際責任の一部」を担う「利害関係国」になってもらうことであった。これに対して、「抑止政策」の中心は、中国の行動と経済成長を抑え、米国が持つ世界における主導権に脅威を与えないようにすることである。

大国の興亡において、新興の大国が必ず既存の大国へ挑戦し、既存の大国がそれに応じた結果、戦争がしばしば起こってしまうことは、「トゥキディデスの罠」としてよく知られている。1990年代初に鄧小平が決めた「韜光養晦（とうこうようかい）（目立たずに力を蓄える）」政策を大きく転換し、「中華民族の偉大なる復興」という「中国の夢」の実現を目指すようになった習近平政権下の中国と、「米国第一主義」を掲げ「米国を再び偉大にする」と訴えているトランプ政権下の米国が衝突することは当然であろう。

図1 米国の相手国別財貿易収支の推移



出所：U.S. Census Bureau より野村資本市場研究所作成

II 通商法 301 条に基づく対中制裁の発動

トランプ政権になってから、米中貿易摩擦の焦点は、貿易不均衡と為替政策から直接投資を通じた技術移転にシフトしつつある。先端技術を中国に渡さないことが、対中抑止政策の重要な手段となっている。

米国財務省は、2017年4月にトランプ大統領が就任してからの最初の「米国の主要貿易相手国の外国為替政策に関する報告書」(2017年上半期)において、新たに設けられた「米国の貿易赤字に巨大かつ不相応のシェアを占めている」という基準に沿って、中国を監視の対象とした¹⁾。この決定は、その後の同報告書(2017年下半期、2018年上半期、2018年下半期)においても維持されている。確かに、2000年以降、中国は一貫して米国の最大の貿易赤字相手国となっており、2017年の米国の対中貿易赤字は、3,752億ドルに上り、対世界の47.1%を占めている(図1)。しかし、多くの経済学者

や中国政府が主張しているように、米国の貿易赤字は、米国における国内貯蓄不足(過剰消費)や、米中両国の比較優位と国際分業を反映したものである²⁾。人民元の切り上げによって対中貿易赤字が減っても、全体の貿易収支が改善するとは限らない。

また、トランプ大統領の指示を受けて、米国通商代表部(Office of the United States Trade Representative, USTR)は2017年8月から、中国の技術移転、知的財産、イノベーションに関する法律・政策・慣行について通商法301条に基づく調査(以下、301条調査)を実施した³⁾。その報告書は、2018年3月22日に公表され、中国にとって、厳しい内容となっている。注目すべきは、議論の焦点が、次のように、貿易不均衡ではなく、「政府の不当な介入」による技術の獲得に当てられていることである⁴⁾。

まず、中国は、米国企業から中国企業への技術移転を促進するために、合弁事業要件、持ち株比率制限、その他の投資制限を含む外資を対

象とする所有制限策を講じている。また、技術移転を要求するために、行政審査などを利用しており、これによって、米国企業の投資と技術の価値、ひいては米国企業のグローバル競争力が損なわれている。

次に、中国は、米国企業の投資活動や事業活動に対し、技術ライセンスに関する制限を含む実質的な制限を課している。これらの制限により、米国の技術所有者は、技術移転に際して市場ベースの条件で交渉する能力を奪われている。

そして、中国は、米国企業に対する組織的投資・買収を指示・促進し、中国企業に最先端技術と知的財産を取得させている。また、中国政府の産業計画に重要と考えられる産業において、積極的に技術移転の促進を図っている。

最後に、中国は、米国企業のコンピューターネットワークへの不正侵入を通じた窃盗を実施・援助している。このような不正アクセスによって得られた、知的財産、営業秘密、技術データや交渉ポジションなどを含む企業の機密情報は、中国が目指している、科学技術の進歩や軍事力の近代化、経済発展といった戦略的目標の達成に寄与している、という。

この調査結果を踏まえて、トランプ大統領は、① USTR に対し、3月22日の発表から15日以内に、関税引き上げの対象となる製品リスト案を発表する、② USTR に対し、中国の差別的な技術ライセンス慣行に対処するために、WTO（世界貿易機関）協定に基づく紛争解決手続を始め、60日以内に進捗報告をする、③ 財務長官に対し、米国にとって重要な産業・技術に対する中国による投資に関する問題に対処し、60日以内に進捗報告をする、ことを指示した⁵⁾。

この後、米国は、これまでに三回にわたって、中国製品を対象に追加関税を課すことを発表し、のちに実施に移した。中国もそれぞれに対して報復措置を取り、米中貿易摩擦は、貿易戦争へと発展してきた⁶⁾。

Ⅲ 強まる「中国製造 2025」への警戒

中国政府による「市場への不当な介入」の内、米国は「産業政策」、中でも2015年に発表された「中国製造 2025」を最も警戒している⁷⁾。具体的に、在中国米国商工会議所は、2017年3月に発表した報告書において、「中国製造 2025」の実施を、次のように批判している⁸⁾。

ドイツのインダストリー 4.0 など他の国の製造業の発展計画と違って、「中国製造 2025」は中国国内企業に対する資金の優先的提供を通じた研究開発能力の向上や海外からの技術導入によって競争力の向上を促そうとしている。「中国製造 2025」は、「第 13 次五ヵ年計画」、「インターネットプラス」といった他の発展計画と合わせて、大きな戦略となっており、国家資源を生かして、世界の製造業における中国の優位性を確立しようとしている。米国は、「中国製造 2025」の実施について、特に以下の三つの側面を警戒すべきであるとしている。

① 政府指導の強化

2013年11月に開催された中国共産党第18期中央委員会第三回全体会議（三中全会）で決められた、市場に資源配分における決定的役割を担わせるという原則に反し、「中国製造 2025」は政府が経済計画における決定的役割を果たすことを強調している。

② 優遇政策と財政支援の強化

「中国製造 2025」は、ターゲットとなる産業において、外資企業よりも中国企業を法律と規制などの面で優遇するという中国政府の意向を示している。その上、これらの産業は、今後数年の間、政府から数千億元に上る援助を受けるだろう。それは中国国内市場やグローバル市場を歪めてしまう恐れがある。これらの援助は国内でのイノベーションへの投資だけではなく、海外からの技術獲得にも利用できる。政府の力で特定技術を取得することは、中国における産業政策の新しい特徴でありながら、従来の延長とも言える。

③グローバル目標の設定

「中国製造 2025」の目標は、中国最強の企業にとどまらず、世界最強の企業を育てることである。「中国製造 2025」の関連政策は、中国製品のグローバル市場における成長目標と市場シェア目標を設定している。

このように、「中国製造 2025」に盛り込まれたこれらの政策の影響は、中国国内にとどまらず、諸外国にも及ぶ。「中国製造 2025」は、政府の力を利用して、グローバル市場での経済の競争力の核心をなす産業における中国のプレゼンスの向上を目指している。しかし、資金を特定の産業や分野に注入することを通じて、「中国製造 2025」は、世界規模で市場効率の低下と生産過剰を引き起こす恐れがある、という。

これらの論点は、前述の 301 条に基づく調査報告にも盛り込まれている。また、USTR は 2018 年 4 月 4 日に対中追加関税の対象リストを発表した際の声明において、「中国製造 2025」を含む製造業振興策の恩恵を受けている製品を標的にしたと明言している。

IV 中国企業をターゲットとした米国における外資規制の強化

米国は、中国企業が M&A などの対米直接投資を通じて、先端技術を手に入れることを強く警戒している。その対策として、外資による投資を対象とする安全保障審査制度の強化を進めている。

米国では、外国投資及び国家安全保障法 (Foreign Investment and National Security Act of 2007, 以下では「FINS A」) に基づき、政府の協議体である対米外国投資委員会 (Committee on Foreign Investment in the United States, 以下では「CFIUS」) が対内直接投資を監視する任務を負っている。CFIUS は、海外企業による米企業の「支配」を目的とした合併と買収 (M&A) から生じる米国の安全保障リスクを審査する法的権限を持っており、米国の安全保障を脅かすと判断すれば、外国投資家に対し投資内容の変更や米国内の資産の取得を断念するように勧告することになる。

2007 年に成立した FINS A は、「1988 年包括通商法」(Omnibus Foreign Trade and Competitiveness Act of 1988) の「エクソン・フロリオ条項」(Exon-Florio Provision) に修正を加えたものである。FINS A を根拠に、CFIUS の安全保障審査に関するガイダンス (2008 年 12 月 8 日官報掲載) には、審査に際して考慮すべき要素として、11 項目が挙げられている。その内、①～⑤は 1988 年のエクソン・フロリオ条項から受け継がれたもので、⑥以降は FINS A で導入したものである (表 1)。

2018 年 8 月 13 日、トランプ大統領が署名した「2019 会計年度国防権限法」の中には、

表1 CFIUSによる外資による投資を対象とする安全保障審査に際して考慮すべき要素

① 国防上の要求を満たすために必要な国内生産への潜在的影響
② 国防上の要求に対応する国内産業の能力（人材、製品、技術、材料及びその他の供給品及びサービスを含む）への潜在的影響
③ 外国人による国内産業及び商業活動の支配への潜在的影響
④ 防衛関連物資・装備・技術のテロ支援国家への流出、ミサイル・生物化学兵器・核兵器の拡散、地域の軍事的脅威に与える潜在的影響
⑤ 米国の安全保障に影響を与える分野における、米国の技術上のリーダーシップへの潜在的影響
⑥ エネルギー資産を含む米国の重要産業基盤（critical infrastructure）への安全保障上の潜在的影響
⑦ 米国の重要技術（critical technologies）への安全保障上の潜在的影響
⑧ 外国政府による支配をもたらす可能性
⑨ 当該国の核拡散防止体制への取り組み、米国のテロ対策活動への協力関係
⑩ エネルギーなどの重要な資源調達に長期見通しへの潜在的影響
⑪ 大統領及びCFIUSが考慮すべきとしたその他の要素

出所：Department of Treasury, Office of Investment Security, “Guidance Concerning the National Security Review Conducted by the Committee on Foreign Investment in the United States,” *Federal Register*, Vol. 73, No. 236, December 8, 2008 より野村資本市場研究所作成

CFIUSの権限を強化する「2018年外国投資リスク審査近代化法（FIRRMA）」と米国の重要技術の海外流出への対策を盛り込んだ「2018年輸出規制改革法」が含まれている。特定の国が明示されていないものの、いずれも主に中国への技術移転を制限することを目的としていると見られる。

特にFIRRMAの実施により、現行の米国企業を「支配する」外国企業の投資に加え、以下の事業活動も審査対象になる。

- ・米軍施設・空港・港などに隣接する土地の購入・賃貸・譲渡
- ・重要技術・重要インフラ・機密性の高いデータを持つ米国企業に対する非受動的投資
- ・外国企業が投資する米国企業において、その支配権が外国企業に渡るまたは機密性の高い重要技術・重要インフラ・データなどへの外国企業のアクセスが可能になる権利変更
- ・CFIUS審査の迂回を目的とした取引・譲渡・契約

その結果、中国企業や投資ファンドによる米国企業、中でもハイテク企業の買収・出資がさらに難しくなる。

FIRRMAが成立する前から、中国企業はすでに、合併・買収などを通じて米国から最先端の技術を手に入れることが難しくなってきた。2013～2015年の中国企業による買収案件の審査件数は74件と、対米投資している国の中で最も多く、その内の39件（52.7%）は製造業に集中している（表2）。また、トランプ政権になってから、CFIUSの承認を得られないゆえに、断念せざるを得なくなった外国企業による買収案件の内、買収側が中国企業であるケースが最も多い（表3）。その中で、キャニオン・ブリッジによる半導体メーカーであるラティス・セミコンダクターの買収計画とアント・フィナンシャルによるフィンテック企業であるマネーグラム・インターナショナルの買収計画は典型例である⁹⁾。

表2 CFIUSの外国投資審査の対象案件の国別・産業別構成(2013~2015年)

(件数)

国	製造業	金融、情報、サービス	採掘、公共設備、建設	卸売、小売、輸送	計
中国	39	15	13	7	74
カナダ	9	9	19	12	49
英国	25	15	3	4	47
日本	20	12	5	4	41
フランス	8	9	1	3	21
ドイツ	9	5	0	0	14
オランダ	4	8	2	0	14
シンガポール	3	5	3	1	12
スイス	10	2	0	0	12
計(その他を含む)	172	112	66	37	387

出所: Committee on Foreign Investment in the United States, "Annual Report to Congress (Reported Period: CY 2015)"より野村資本市場研究所作成

表3 トランプ政権になってから承認が得られず断念した買収案件

買収の対象企業	買収側		断念の時期	買収規模(億ドル)
	企業	国		
Qualcomm	Broadcom	シンガポール	2018年3月	1,170.0
Xcerra	湖北鑫炎股權投資合伙企業	中国	2018年2月	5.8
MoneyGram International	アント・フィナンシャル・サービス・グループ	中国	2018年1月	12
Cowen	中国華信能源	中国	2017年11月	1
Aleris	忠旺美国	中国	2017年11月	11
HERE	北京四維図新科技	中国	2017年9月	3.3
Lattice Semiconductor	キャニオン・ブリッジ・キャピタル・パートナーズなど	中国	2017年9月	13
Global Eagle Entertainment	海航集団	中国	2017年7月	4.16
Novatel Wireless	T.C.L. 実業控股(香港)	中国	2017年6月	0.5
Cree	Infineon Technologies	ドイツ	2017年2月	8.5

出所: David McLaughlin and Kristy Westgard, "All About CFIUS, Trump's Watchdog on China Dealmaking: QuickTake," Bloomberg, April 20, 2018より野村資本市場研究所作成

V 求められる対外開放の加速と対米依存からの脱却

米国からの強い圧力を受けて、中国は、対抗手段を取りながらも、更なる対外開放に取り組

んでいる。具体的に、中国の習近平国家主席は、ボアオ・アジアフォーラム2018年年次総会の開幕式における基調演説において、中国経済の更なる対外開放に向けて、①市場参入規制の大幅な緩和、②魅力的な投資環境の構築、③知的財産権保護の強化、④輸入の積極的な拡大

という四つの措置を講じると約束している。これらの政策の狙いは、米国との貿易摩擦を緩和することに加え、投資環境の改善を通じて、対内直接投資を増やすことである。

米国との技術摩擦が長期化する中で、中国は、「自主開発能力」の向上に力を入れている。これを念頭に、習近平国家主席は、2018年9月26日に、黒竜江省を視察した際に、「自力更生」の必要性を訴えている。

それと同時に、中国は、日本や、ヨーロッパなど、他の先進国と良好な関係を維持し、技術移転をはじめとする経済面の協力関係を目指している。最近見られている日中関係の改善は、その努力の成果だと言える。

[注]

- 1) U.S. Department of the Treasury, Office of International Affairs, "Macroeconomic and Foreign Exchange Policies of Major Trading Partners of the United States," April, 2018.
- 2) 国務院「『中米経済貿易摩擦に関する事実と中国の立場』白書」, 2018年9月24日。
- 3) 1974年通商法301条は、貿易相手国の不公正な取引上の慣行に対する当該国との協議や、問題が解決しない場合の制裁について定めている。USTRが不公正な貿易があると判断した場合、大統領は関税引き上げなどの報復措置を課することができる。
- 4) USTR, "President Trump Announces Strong Actions to Address China's Unfair Trade," *Press Releases*, March 22, 2018); USTR, "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. なお、和訳は、ジェトロ NY 知的財産部、「トランプ大統領、中国の不公正貿易に対処するための措置を発表」、ジェトロウェブサイト、2018年3月23日を参照した。

- 5) USTRが2018年4月27日に発表した「2018年版スペシャル301条報告書」においても、中国は14年間連続して、「優先監視国」と特定されている。これにより、中国を対象に調査と協議が開始され、協議が不調の場合は対抗措置が採られることになる。
- 6) 米国は、第一弾として2018年7月6日に340億ドル（追加関税率25%）、第二弾として同8月23日に160億ドル（同25%）、第三弾として同9月24日に2,000億ドル相当（同10%、ただし、2019年1月1日から25%に引き上げられる予定）の中国製品を対象に三回にわたって追加関税を発動した。その報復措置として、中国は第一弾と第二弾に対して、同額の米国製品を対象に同率の追加関税を、第三弾に対して600億ドル相当の米国製品に5%または10%の追加関税を発動した。
- 7) 「中国製造2025」は、中国政府が2025年までの製造業の発展のロードマップを示した計画である（国務院「『中国製造2025』の公布に関する国務院の通知」, 2015年5月8日）。その中には、製造業のイノベーション能力の向上や情報化と工業化の高度な融合の推進をはじめとする九つの戦略任務と、①次世代情報技術、②高度なデジタル制御の工作機械とロボット、③航空・宇宙設備、④海洋エンジニアリング設備とハイテク船舶、⑤先進的な軌道交通設備、⑥省エネ・新エネ車、⑦電力設備、⑧農業機械、⑨新材料、⑩生物薬品・高性能医療機器からなる10の重点分野が盛り込まれている。
- 8) U.S. Chamber of Commerce, "Made in China 2025: Global Ambitions Built on Local Protections," March 2017.
- 9) CFIUSの審査案件ではないが、米商務省は2018年4月16日、米企業に対し、中国通信機器大手、中興通訊（ZTE）への部品輸出などの取引を7年間禁じる措置を発表した。イランと北朝鮮への禁輸措置違反に絡み、ZTEが再発防止策について虚偽の説明をしたことがその理由として挙げられている。しかし、米当局がZTEに重い懲罰を下したことは、中国との技術摩擦と無関係ではないという論調は、中国の国内だけでなく、海外にも多かった。5月にワシントンで行われた米中貿易協議においても、ZTEへの制裁の緩和が交渉の取引材料として使われたと伝えられた。