

2016年5月10日 全6頁

EUの中国「市場経済国」認定問題

「非市場経済国」待遇措置は2016年12月に失効

経済調査部
研究員 新居 真紀

[要約]

- EUは中国が2001年にWTOに加盟して以降、政府の関与が大きいことを理由に中国を「非市場経済国」と位置付けてきた。この待遇措置がWTOの規定のもとで今年12月中に期限を迎え、加盟国は中国を「市場経済国」に認定しなければならなくなる。EUではこれまで中国から輸入される不当に安い製品に対し貿易救済措置であるアンチダンピング（AD）関税を課してきたが、「市場経済国」に認定すれば関税率を低く抑えなければならない上、そもそもAD措置を容易に発動できなくなる。そのため、EUでは域内産業への影響等が懸念され、今後の対応について結論がまとまっていない。中国との良好な関係を優先し原則として「市場経済国」認定を支持しているドイツや英国等に対し、イタリアをはじめとする南欧諸国では鉄鋼産業等からの反発が根強く、各国間でばらつきが見られる。この状況下、中国からは過剰生産による安価な鉄鋼製品が大量に世界市場に輸出され続けている。輸出価格が中国の国内価格を大きく下回る製品の流出は、EUのみならず諸外国からの非難をますます激しくさせている。
- 中国は2020年までに鉄鋼生産能力を縮小すると宣言した。中国が過剰生産の解消に向けた姿勢を示した背景には、中国にとってEUは最大の貿易相手であり、EUによる中国の「市場経済国」認定によって得られるメリットが増大することへの期待もあろう。なお、このところ中国サイドはEUの動向を静観しているようにも見受けられる。今夏以降EUの対応がよりはっきりとしてくれば、中国サイドの反応が見えてくるかもしれない。一方で欧州にとっては、中国を「市場経済国」認定することで一時的に一部の域内産業への影響は避けられないものの、そうした短期的コストを上回って長期的には中国との良好な関係を維持することの方がより大きな果実を得られるだろう。そうは言っても、関税の掛け合い合戦が激しさを増すなか、過剰生産の解消に加えて、中国政府が統制を弱め、市場メカニズムに則した生産量や価格決定が行われなくなる限り、EUは貿易救済措置を完全に手放すことは難しいと思われる。今年末をめどに出される決断が、EU域内産業や雇用への影響を最小限にとどめ軟着陸できるものとなるか注目される。

EUは中国を「市場経済国」として認定するか、決断を迫られている

EUでは中国に対する「市場経済国」認定をめぐって昨年末以来議論が高まっている。中国は2001年にWTOに加盟し市場経済化に向けて歩みだしたが、当時の中国は生産量や価格決定、為替等において政府の関与が大きいことから、WTOの規定のもとで加盟後15年間にわたって「非市場経済国」として位置付けられることを受け入れたのである。WTOは、他の加盟国が諸外国から不当に安い製品を輸入した場合に貿易救済措置としてアンチダンピング（AD）関税を課すことを認めている。特に「非市場経済国」に対してはAD措置を発動する際により不利な待遇を与えることができる。そのため、中国はWTO加盟後、各国に対し自国を「市場経済国」に認定するよう求めてきた経緯があり、2004年以降現在までにロシア、ブラジル、オーストラリア、スイス等80か国以上がその要求を聞き入れた。対して、EUの他に米国やカナダ、日本は今のところ中国を「市場経済国」として認めておらず、15年間の期限を過ぎても同じ待遇を続けられればWTOの規定に違反する恐れがでてくる。「非市場経済国」待遇が可能な期限が今年12月11日に迫るなか、EU内では今後の対応についてまだ結論がまとまっておらず、欧州委員会は今後中国を「市場経済国」に認定した場合のEU域内への影響について分析した上で、対策を議論することになっている。

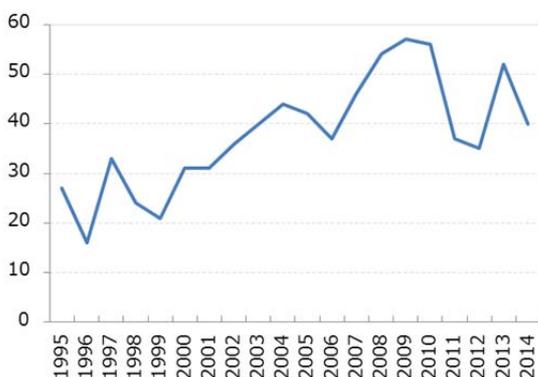
EUの中国に対する「市場経済国」認定の決定にあたっては、欧州議会とEU加盟国の承認が必要となるが、加盟国間ではその考え方にばらつきが見られる。ドイツ、英国、オランダ、北欧諸国は比較的前向きである。その理由の一つは、今後中国による投資が各国の経済成長に重要な役割を果たすとみられており、中国と良好な関係を築いておきたいと考えているためである。英国のキャメロン首相は、かねて中国との関係強化を優先しAD政策には消極的な姿勢を示してきた。ただし、国内の鉄鋼産業や、野党・労働党からの反発に直面している。一方、イタリアやスペイン、フランス等南欧諸国では鉄鋼業や窯業（セラミック）、繊維産業を中心とする一部の産業の根強い反対に直面しており、結論に至るまで困難を伴いそうだ。

しかし、EUと同様に「非市場経済国」待遇が可能な期限が迫る米国や日本では、EUほど議論が盛り上がっていない。その最大の理由は中国を「市場経済国」として認定することの恩恵が少ないことにある。むしろ米国は後ろ向きであり、投資を呼び込むために中国の顔色をうかがおうとするEUの外交姿勢に対して批判的である。TPP交渉が道半ばであり、また2016年11月に大統領選挙が予定されていることも背景にあろう。日本においてもTPP交渉が長期戦となっている上、5月下旬に伊勢志摩サミットを控えていること等、差し迫った課題が山積しているためと考えられる。EUが他国に先んじて協議を始めたもう一つの理由には、EUとして一つの結論を出すまでには加盟国の意見を集約しなければならず、承認に至るまでに相当な時間を要することをあらかじめ想定しているということもあるのかもしれない。

中国を「市場経済国」に認定した場合の EU への影響

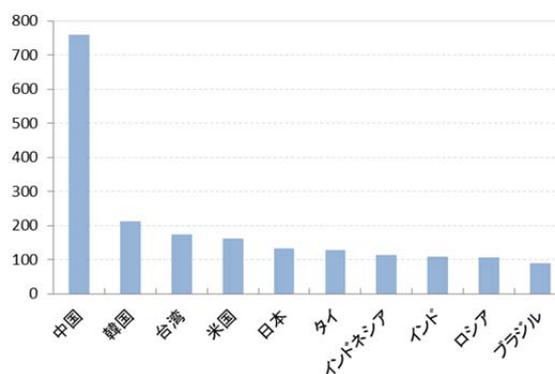
これまで世界各国は中国に対して AD 措置を発動しており、現在もその件数に減少の兆しは見られない。EU でも中国の安価な製品に対し、度々 AD 関税を課してきた。欧州委員会によれば、2015 年末時点で EU が世界各国に発動している AD 措置は 67 件であったが、このうち中国に対するものは 52 件と 8 割近くに上る。また、EU が中国から輸入している金額のうち AD 措置により影響を受けている輸入額は 1.38% であり、このうち、ソーラーパネルへの課税が最も高い割合を占めている。今年末以降、EU が中国を「市場経済国」として認定すれば、AD 関税の税率をこれまでよりも低く抑えなければならなくなる上、そもそもこの措置自体を従来のように容易には発動できなくなる。そのため中国から EU 域内に安い製品が大量に輸入されれば、域内産業への影響は避けられないとの懸念が欧州労働組合連合や産業界に広がっている。特に、鉄鋼業や窯業および繊維産業で大きく影響を受けるとみられている。もっとも、AD 措置を講じることが国内産業の保護に結び付くかどうかという点では様々な議論がある。たとえ貿易救済措置によって中国からの安い製品の輸入を阻止できたとしても、中国以外の国から安い製品が入ってくる可能性等も指摘されているためである。

図表 1 WTO 加盟国の対中 AD 発動件数 (件)



(出所) WTO より大和総研作成

図表 2 AD 関税被発動国上位 10 か国 (件)



(注) 1995 年 1 月～2014 年 12 月までの累計

(出所) WTO より大和総研作成

欧州委員会は 2016 年末以降の中国の位置付けについて 3 つのシナリオを挙げている。1 つ目は引き続き中国を「非市場経済国」とする、2 つ目が完全に「市場経済国」として認める、3 つ目が「市場経済国」として認めた上で、セーフガードを含めた何らかの貿易救済措置を限定的に実施するというケースである。

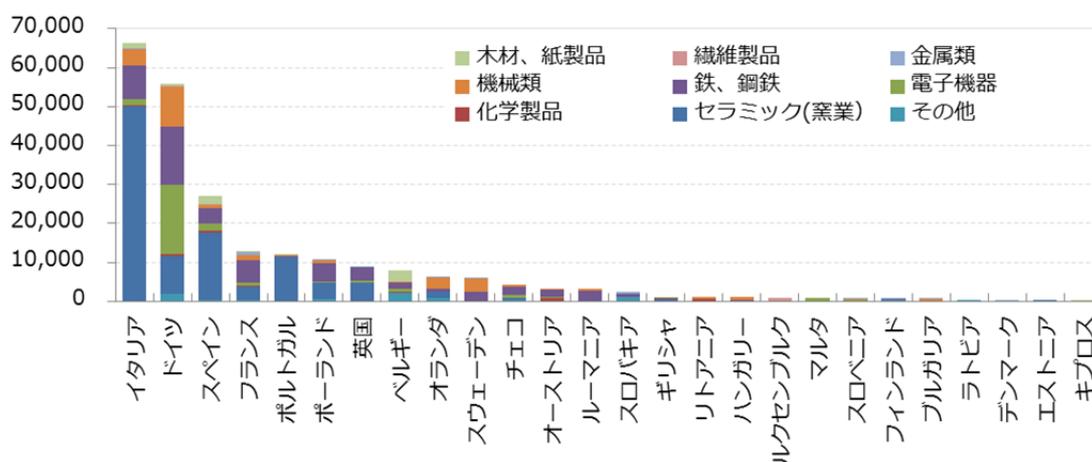
仮に中国を「市場経済国」として認定し、さらに貿易救済措置を採用しなかった場合の域内で予想される失業者数についてはいくつかの試算がある。例えば、欧州委員会は最大 21.1 万人と算出している一方、域内の産業団体は 3～5 年で 350 万人が失職すると推計しており、かなりの差がある。業種別では、窯業や繊維産業等が著しく影響を受けることが想定され、国別では、これらの業種の比重の高いイタリアで雇用が脅かされるリスクが最も大きい。

図表3 「市場経済国」認定した場合の雇用者数の増減（人）

	最小	最大
直接的効果	▲73,300	▲188,300
川上産業への二次的効果	▲20,700	▲53,100
川下産業への二次的効果	30,400	30,400
合計	▲63,600	▲211,000

(出所) 欧州委員会の試算より大和総研作成

図表4 AD 関税の影響を受けていると推計される業種別、国別雇用者数（人）



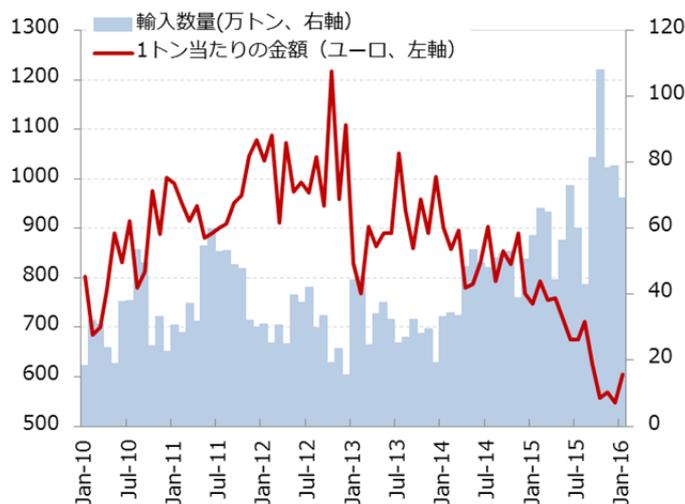
(出所) 欧州委員会の試算より大和総研作成

増加する中国の安価な鉄鋼製品の輸出

中国の「市場経済国」認定をめぐる議論が高まるなか、このところ同国から安価な鉄鋼製品が世界の市場に大量に輸出され続けている。主な理由は中国の過剰生産にあるが、そうした鉄鋼製品が中国の国内価格を大きく下回って大量に国外へ流出していることが、EU のみならず諸外国からの非難をますます激しくさせている。欧州鉄鋼連盟（EUROFER）は、中国の極めて安価な鉄鋼製品の流出は同国政府の補助金によって実現されており、海外の競合企業をむしばんでいると批判している。今年2月にはブリュッセルで加盟国17か国から鉄鋼産業に関わる労使5千人が集まり、認定の阻止と中国のダンピングに対応するための法改正を求めるデモが行われた。

一方の中国も2016年に入ってからEUおよびアジアの一部の国から輸入される鉄鋼に対して関税を課し、報復的な手段に出ている。さらに中国当局は今後、日本、韓国の鉄鋼製品に対しても、新たに14～46%のAD関税を課す意向を示した。こうした動きに見られるように、今のところ中国対EUや諸外国との応酬に沈静化の兆しは見られていない。

図表 5 EU が中国から輸入する鉄鋼製品の推移



(出所) Eurostat より大和総研作成

通商摩擦リスク拡大と域内保護主義増勢のなか、軟着陸できるか

こうした摩擦が加速するなか、注目すべきは中国当局が2020年までに鉄鋼生産能力を縮小すると宣言している点にある。生産設備の淘汰により今後3年間で鉄鋼、石炭産業における失業が見込まれながらも、中国が過剰生産の解消に向けた姿勢を示した背景には、中国にとってEUは最大の貿易相手であり、EUによる中国の「市場経済国」認定によって得られるメリットが増大することへの期待もあろう。なお、このところ中国サイドはEUの動向を静観しているようにも見受けられる。欧州委員会は今年7月に欧州経済へのインパクトをより詳細に分析した上で今後の中国への待遇について再び議論を交わす予定である。そこでEUの対応がよりはっきりとしてくれば、中国サイドの反応が見えてくるかもしれない。

仮にEUが中国を「市場経済国」に認定しなければ、貿易摩擦はさらに深刻化する可能性が高まるだろう。また、EUは債務危機後の景気浮揚と雇用創出を目的に2015年からの3年間で3,150億ユーロ規模の投資を行い、このうち2,520億ユーロを民間から呼び込む計画である。これにEU域外でいち早く高い関心を示し参加を表明したのが中国であった。中国との関係悪化は、中国からの投資を滞らせるリスクを拡大させる。EUにとっては、中国を「市場経済国」に認定すればEU域内の一部の産業へのダメージは避けられないものの、長期的には中国との良好な関係を維持することの方がそうした短期的コストを上回ってより大きな果実を得られるだろう。そうは言っても、鉄鋼製品のみならず多岐にわたる財をめぐる関税の掛け合い合戦が激しさを増すなか、中国の過剰生産が続き、低価格製品がEUに流れる状況が変わらない限り、EUが貿易救済措置を完全に手放すことは難しいと思われる。

EU域内では、産業や雇用の保護といった観点で反発が根強いものの、欧州委員会の法務当局は2016年末に中国を「市場経済国」に認定するよう主張している。欧州委員会の通商担当であ

るセシリア・マルムストロム氏は、中国を「市場経済国」として認めたとしても中国の安価な鉄鋼生産の輸出を見過ごすことはできないとして、引き続き過剰生産能力の縮小を訴えらるとともに何らかの貿易救済措置を維持する必要性について言及しており、その上で中国が鉄鋼製品の輸出を減らすことを条件に、中国に対して「市場経済国」として認定する意向も示している。

今夏に予定されている欧州委員会でのより詳細な分析を踏まえて、今年12月をめどに出される決断がEUの域内産業や雇用への影響を最小限にとどめ軟着陸できるものとなるか注目される。