

中国電気自動車産業の産業政策に関する研究

苑 志佳

【要約】

中国は現在、すでに日米欧を上回る世界最大の電気自動車（EV）産業大国になっている。中国のEV産業の急成長が可能になった最大の原因の1つは中央・地方政府の支援政策であると主張する論点が多いが、これに関する学術的な視点から系統的な研究は必ずしも十分ではない。本稿の目的は、中国EV産業の急激な発展をもたらした政府の産業政策がどのように制定されたかを明らかにすることである。本稿の分析によって中国EV産業政策に関する重要な発見が6つあった。(1) EV産業政策の発端は遅れた技術である。(2) EV産業政策制定に向けて最初に動き出したのは、技術官僚、技術者および政府系シンクタンクである。(3) EV産業政策制定に関わる政府官庁の多さは半端ではない。(4) EV産業政策制定の奥深さも突出している。(5) EV産業政策は「長寿型」政策という特徴をもつ。(6) 中国EV産業政策は多様な形態という性格をもつ。

【キーワード】 電気自動車、産業政策

はじめに

21 世紀に入ってから、世界主要国間では、次世代産業をめぐる熾烈な競争が展開されている。その中では、電気自動車（以下、EV と略称）を中心とする次世代自動車産業はもっとも重要な分野の 1 つである。中国は現在、すでに日米欧を上回る世界最大の EV 産業大国になっている。「もともと自動車産業後進国の中国はなぜ、急速に EV 産業大国に躍進したのか」をめぐる様々な先行研究が行われているが、その中では、(1) 技術進歩説（湯，2021；李・具，2022），(2) 産業分業説（田中，2022；柴田，2021；平井，2011）の 2 タイプの研究は代表的な仮説である。本研究の問題関心は、中国政府が採用した EV 産業支援政策にある。これまで、日本の産業界では「中国で EV 産業の急拡大が可能になった最大原因の 1 つは中央・地方政府の支援政策である」という主張もあったが、これに関する学術的な視点から系統的な研究は必ずしも十分ではない。本研究の目的は、中国 EV 産業の急激な発展をもたらした政府の産業政策がどのように制定されたかを明らかにすることである。

1 産業政策、中国の産業政策

「産業政策が中国の EV 産業発展にどのような役割を果たした」という本稿の問題関心を解明するにあたっては、まず、「産業政策」概念そのものについて整理する必要がある。そのうえで、「中国の産業政策」についてもその定義、政策主体および特徴は何かを明らかにする必要もある。本節では、上記の 2 点を中心に整理する。

1-1 産業政策とは

「産業政策」に関する学術研究がもっとも盛んに行われる国はおそらく日本であろう。これまで戦後日本の産業政策をめぐる数多くの研究業績は残っている（小宮・奥野・鈴木，1984；小宮，1999；鶴田・伊藤，2003；伊藤・清野・奥野・

鈴木, 1988; 小野, 1999; 岩田, 2005; 貝塚, 1973; 藪下・國府・秋山, 1992; 三輪・ラムザイヤー, 2002; など)。そこで「産業政策」の定義をめぐってこれらの先行研究は様々な見解を示しているが、概念的に共通する産業政策 (Industrial policy) とは、政府の誘導によって特定の産業の発達を加速したり、保護したりするなどして産業構造を変化させる政策である。詳しくいえば、産業政策は、政府・官僚が次に国を牽引する産業部門を選び、その産業に補助金などの優遇措置によって保護し育成する政策のことである。産業政策を最も広くとらえると、産業間の資源配分に影響を与える政策の全てを含むことになり、政府が市場に代わって商品・サービスを供給するようなものまで含まれてしまうが、通常「産業政策」という場合にはこれらは含まれず、たとえば、特定産業の育成などといった政府による重点産業への保護や支援を指す。また、独占や寡占による商品やサービスの過小供給や価格、供給企業への超過利潤の発生などの問題は、産業政策とよばれることもあるが、狭義には競争政策や規制政策として区別される。産業政策という用語が国際的に広く認知されるようになったのは、1971年に経済開発協力機構 (OECD) が「The Industrial Policy of 14 Member Countries」という一連の報告書を公にしてからであり、それを前後として、日本あるいは世界の産業政策問題の調査と報告書の発表を矢継ぎ早に展開した。またヨーロッパでは、1980年代に1970年代後半の産業危機への政策的対応の研究が現れた。しかしながら、産業政策の問題が最もホットに論じられたのは1980年代初期のアメリカである¹。各国の実際の政策経験については、日本以外に、1940年代以降、産業と話し合っ、て、国家が望むような方向に経済を誘導するようなやり方で、産業政策 (sectoral policies) を実施したといわれているのは、ヨーロッパ諸国である。

上記のように、日本の産業政策については戦後の高度経済成長期において政府の果たした役割を中心に議論が行われていた。これらの議論を詳細にまとめた浅田 (2005) の内容を引用する形で、戦後日本の産業政策をみよう。「産業政策とは通産省が行う政策である」 (貝塚, 1973) というわかりやすい定義のように、

¹ アメリカ学界における産業政策の議論がハーバード大学の出版物『HARVARD BUSINESS REVIEW』のフォーラムを中心に展開されていた。

日本の場合、産業政策の立案・実施主体の主管庁が、旧通商産業省（通産省＝現経済産業省）であったといえよう。産業政策は、一般的には、産業（通常は製造業、あるいはこれにエネルギー関連産業を含めることもある）を直接対象とした経済政策の総称であるといえる。それゆえまた、それは一国の生産諸要素を産業や企業にいかに配分するかという資源配分問題への公的介入という側面を持っている。したがって、公的介入を行う主体は国家ないしは政府となるし、各省庁またはその部局、あるいは地方自治体となるであろう。いうまでもなく、実際の業務取り扱い機関としての主管庁は通商産業省であるが、産業の概念は広いのが一般的であり、農・林・漁業は農林水産省、造船・運輸は運輸省（現国土交通省）、金融・保険・証券は大蔵省（現財務省）、土木・建築は建設省（現国土交通省）等々と通商産業省の権限の及ばない産業分野も多数にあるから、広義の産業政策を考える場合には、これらの総体としての役割や意義を考察する必要がある。現実の産業政策はこれらの省庁が単独に行う場合もあるし、横断的複合的に行われることもある。総じていえば、戦後日本の産業政策とは、「政府もしくは通産省（現経済産業省）が、諸産業を直接の対象として、諸産業の保護・育成、調整・整備のための諸手段を使用して、何らかの社会的目的を達成するために、個々の産業・企業の生産、営業、取引活動に干渉し、市場形成あるいは市場機構に直接・間接に介入する政策の総称」である（浅田、2005）。

これまでの日本の産業政策の手段としては、直接的手段（参入規制、設備投資の許認可、生産量規制、価格規制、新製品導入規制、資源・資金割当、資金配分、原材料等輸入のための外貨配分、原材料等の配分、外資導入、技術導入）と、間接的手段（課税の軽減、補助金等、低利融資、その他の優遇措置、独禁法の適用除外制度）に分けられる（三輪・ラムザイヤー、2002）。そして、日本における産業政策の多くの手段は、立法措置が講じられていた。法律は、それが罰則や制裁を伴う場合には、法治国家の構成員は全て遵守するというのが建前で、特別な違法者は別として、多くは順法行動をするから、社会活動がスムーズに行われるのである。しかし、世界的によく知られる日本の産業政策のグレーな手段は行政指導である。一般的には行政指導とは、行政機関（主管省庁）が、特定の企業や事業者に対して、ある行為を行うことまたは行わないことを求める指導である。

行政指導に法的拘束力はなく、従うか否かは任意である。しかし、無視すると行政処分などが行われることもある。行政指導には原則として、行政手続法が適用される。行政手続法では、行政指導の方式などに関するルールが定められている。戦後の日本経済発展過程をみると、行政指導は法的根拠を持たず、違反に対する罰則規定もないが、旧通産省の政策意識や行動は明瞭であるので、その直接の効果があったかどうかは別として、実際に行政指導をしていたということは事実である。旧通産省の行政指導は、操業短縮、合併・合理化、輸出自主規制など、通産省の裁量によって業界指導が行なわれることをいう。フォーマルな立法措置と異なり、行政指導は法律上の承認の裏づけを必要としないが、自発的な応諾を引き出すという点で法律と同じ効果を持っている。他の政策決定とは異なり、行政指導は事前になんらかの相談・指導が行われる。つまりは、市場システムは参加者間の競争による事後決定であるのに反し、行政指導は事前的調整のシステムであるといえる。この意味で、そのメリットとして、政府・企業間のネットワーク的な協調システムにおける調整の役割を果たし、企業・産業の取引費用を軽減するのに貢献してきたとされる反面、行政指導を通じて、法律の裏づけのない権限の行使によって産業の自主性が奪われ、行政指導はある種のカルテル化すなわち市場の競争を制限する役割を果し、ひいては不況期に淘汰されるべき企業が淘汰されずに残り「過当競争」を生み出し、さらには独占禁止政策を後退させる否定的な効果を持っていたと見る意見もある。

上述のように、日本の産業政策に関する多くの先行研究が示したポイントは次のものである。つまり、日本の産業政策主体は主管庁である旧通産省ということになる。したがって、日本の産業政策とは、旧通産省が、諸産業を直接の対象として、諸産業の保護・育成、調整・整備のための諸手段を使用して、何らかの社会的目的を達成するために、個々の産業・企業の生産、営業、取引活動に干渉し、市場形成あるいは市場機構に直接・間接に介入する政策の総称である。産業政策のために旧通産省は、おびただしい数の経済法規や行政制度を着々と制定・整備し、かつ審議会制度を通じて政府と産業との間には密接な協力・協調関係を築いた。この協調関係を前提として、通産省は戦後の産業政策において重要な役割を果たし、日本経済を成功に導いた²。

1-2 中国の産業政策

中国の産業政策について日本では一定の先行研究蓄積がある（丸川，2000；丸川，2020；渡辺，2024；清川，1991；陳，2007；佐野，2020 など）。筆者が知る限りでは，日本における中国の産業政策をもっとも系統的・全面的にまとめた研究は，丸川知雄編『移行期中国の産業政策』（アジア経済研究所，2000）である。この研究は主に改革・開放期以降の中国に焦点を当てて，産業発展に対して産業政策が及ぼした影響を考察したものである。中国では法治主義が徹底しておらず，産業政策が法の形で体系化されていない。そこでこの研究は，「産業政策」として中国の政策当局に意識されているか否かに関わりなく，産業間ないし産業内の資源配分に対する政府の介入，というメルクマールで中国政府が実施しているさまざまな政策のなかから産業政策を抽出した。そのため，この研究では地方政府の産業政策など一般には産業政策の範疇には含まれないような分野も，重要な分野としてとりあげた。

中国の産業政策に関しては，計画経済期と改革開放・市場経済期に分けてみる必要がある。厳密的にいえば，1978 年の改革開放期以前の中国では，「産業政策」そのものは存在せず，この時期は，基本的に強力な中央集権的な計画経済体制がとられた時期である。経済発展にかかわる資源配分が国家による指令性計画に従って行われていた。そこでは中央政府が主な投資主体であり，投資基金，労働力，物質の配分にはほぼ絶対的権限を持っていた。そのため，中央政府の政策意図はその投資配分に如実に反映されていた。この時期の産業政策の組織的主体は，国家計画委員会を中心とする官庁であったが，指令性計画（「五カ年計画」）の策定・作成には多くの政治組織（共産党政治局，党内指導グループなど），行政機関（計画委員会，各主管官庁など），国家直轄のシンクタンクなどが関わって

² 戦後日本の産業政策の有効性をめぐっては，多くの反論が存在している。その中では，三輪・ラムザイヤー（2002）は代表的なものである。それによると，戦後日本の産業政策が有効に機能し，戦後日本の急速な経済成長の実現に大きく貢献した」というのは全く「通念」に過ぎず，「日本の産業政策は有効であったかという設問は不毛・無効である」といい，さらに「産業政策の」有効性を主張する文献のほとんどは「通念」の集積に過ぎないと強調する。

いた。そして、改革開放期に入った後の間もない時期は、計画経済体制と市場経済体制の混じった段階であるため、明確な産業政策の概念はなかった。大きな変化が現れた時期は1988年であった。その年には国家計画委員会に「産業政策司」が設立され、中国の産業政策に関する研究、制定、実施のための組織的な体制が正式に発足した。この小さな一歩は、改革開放期中国の産業政策の始動ともいえるほどの重要な動きである。翌年の1989年3月には最高行政府の国務院は「当面の産業政策に関する要点の決定」と題し、中国で初めて「産業政策」という明確な言葉で政府の政策を発表した。これは、生産、インフラ、技術開発、貿易の各分野で優先的に育成する産業と制限的育成する産業を区分し、産業別に決めた基準に従って資源配分を計画的に進める構造のアンバランス調整政策であった。内容的に差し迫った需給のアンバランスを調整することを目的としているため、短期的な政策という性格を持っていると思われる。長期的な視点に立った産業構造政策が模索されるのは1990年代に入ってからである。1990年に入ってから、このような時代に対応して、将来の望ましい産業構造のビジョンを描き、そのための産業政策を提示することが必要になったのである。その背景のもとで、1994年4月に「中国国家産業政策綱要」が発表された(陳, 2007)。そのなかで機械・電子産業、石油化学産業、自動車産業、建設業が「支柱産業」と定められており、これらが将来の比較優位を形成するものとされていた。支柱産業を育成するために、個々の産業に関する産業政策を制定し、株式の上場、社債の発行、保護関税などで優遇することで産業を発展させようとした。丸川(2020)では、上記の「中国国家産業政策綱要」を高く評価している。なぜなら、この産業政策は1989年の最初の産業政策に比べていくつかの進歩があったからである。第1に、1989年の政策は「5カ年計画」の補足という位置づけであったが、1994年の政策は、「第9次五カ年計画(1996～2000年)」に先行して支柱産業を定めている。第2に、支柱産業を促進するということは不均整発展論を取り入れたことを意味する。支柱産業は前方連関、後方連関を通じて経済全体を牽引することが期待されていた。第3に、全体的な産業政策の下に、機械産業、自動車産業など個々の支柱産業に関する産業政策がぶら下がるツリー構造が構想されていた。

そして、2010年代までの産業政策は、ほとんど産業組織にかかわるものだと

いっても過言ではない。丸川（2020）で指摘しているように、1989 年の最初の産業政策以来、中国政府が公布する産業政策のほとんどすべてにおいて課題となっていたのが各産業での企業の乱立の問題である、中国政府の官僚や学者たちは、中国の産業には小規模で国際競争力を欠く企業が乱立していると考えている。自動車産業を例にすれば、中国政府はさまざまな誘導手段を使って各地に散在する多数の自動車企業を企業グループの形成を通じた再編を促してきた。

先行研究によると、中国の産業政策の主な手段は、補助金、税優遇、資金供給、の 3 つに大別できる（陳，2007）。補助金は、産業振興や企業救済の目的で企業に給付され、税制上の優遇は主として、産業の振興を後押しするために実施されている。資金供給は、産業振興を目的に、予算以外の経路で企業に資金を融通する手段で、政府系ファンドと国家開発銀行が主な供給源である。これ以外には、日本にも存在する許認可などの行政手段もある。

そして、2015 年以降の産業政策といえば、「中国製造 2025」はもっとも強力的なものであると同時に、もっとも重要な産業政策でもある。「中国製造 2025」は、国務院が 2015 年 5 月に発表した産業政策である。次世代情報技術や新エネルギー車など 10 の重点分野と 23 の品目を設定し、製造業の高度化を目指す。建国 100 年を迎える 2049 年に「世界の製造強国の先頭グループ入り」を目指す長期戦略の根幹となる。第 1 段階である 2025 年までの目標は「世界の製造強国の仲間入り」としている。品目ごとに国産比率の目標を設定しており、例えば、産業用ロボットでは「自主ブランドの市場占有率」を 2025 年に 70% とした。次世代通信規格「5G」のカギを握る移動通信システム設備では 2025 年に中国市場で 80%、世界市場で 40% という高い目標を掲げた。中国政府は「中国製造 2025」の策定後、関連産業に対する金融支援や、基盤技術の向上支援などの施策を相次ぎ打ち出している。この長期産業政策は、中国国内での新産業の創出、生産性の向上、更には雇用創出を目指すとしており、「5 つの基本方針」と「4 つの基本原則」を掲げ、2049 年（中国建国 100 周年）までに製造大国の地位を固め「製造強国のトップ」となる、という中国の将来像を具体的に世界に示したものである。「中国製造 2025」が中国内外からの注目を集めている。「中国製造 2025」は広範な内容を含む中期計画であるが、とりわけ中国が野心的にサプライチェーンのハイエンドを

掌握しようとしている点、およびドイツのインダストリー 4.0 に連なる先進国の再工業化の流れの中で、情報化と産業化の融合によるスマート製造の実現を目指している点が注目を集めているといえよう。上記のように「中国製造 2025」は、2025 年までに製造強国の列に参加し、2035 年までに世界製造強国の中等水準に達し、新中国成立 100 周年（2049 年）までに世界製造強国の前列に立つという「三步走」計画の一段階目に位置付けられる計画であり、中国は野心的な目標を追求していると考えられる。

丸川（2020）によると、「中国製造 2025」がこれまでの中国の産業政策と大きく異なる点は、従来の産業政策で繰り返し提起されてきた課題である企業乱立の是正というテーマがここでは一切登場しないことである。むしろ「中小企業政策の改善」が重要施策の 1 つとして登場しており、ハイテクの担い手としてベンチャー企業への期待が強くにじみ出ている。また、1990 年代の産業政策と比べると、「中国製造 2025」では政策を実現する手段がかなり限られている。まず、政策的融資は情報技術、高性能機械、新材料といった産業に重点的に投じられるとされている。第 2 に、政府財政からの補助金は AI 製造、4 つの基礎分野（核心的な部品、先進的な基礎生産技術、重要な基礎材料、産業技術の基礎）、高性能機械に重点的に投じる、としている。「中国製造 2025」は「国家資本主義になろうとする中国の国家意志を示すもの」とであると丸川（2020）が指摘している。しかし、その意志を実現できる可能性は高くない。その理由として、(1) 産業発展に割くことのできる政策資源の有限性、(2) 制度設計の問題、が挙げられる。

以上、改革開放期以降における中国の産業政策について大まかにまとめたが、**表 1** が示すように、日本に比べて中国の産業政策には、多くの独特な特徴を持っている。まず、産業政策制定にかかわる者をみると、関係経済官庁、地方政府、大型国有企業、産業協会など多方面にわたるステークホルダーは政策制定に関わる。日本のように官庁主導のもとで有識者を集め、審議会などの集合による事前検証の手続きは存在していないが、主管部門の官庁が作成した政策案は「パブリックコメント」の形で企業や有識者の意見を徴収する。とりわけ、政策制定には地方政府と国有企業がかかわることが独特な点である。

次に、政策制定主体をみると、既述した通り、日本の高度経済成長期とその後

表 1 産業政策に関する日中の比較

	日本	中国
政策立案	関係官庁（旧通産省）	関係官庁（発展改革委員会、工業信息化部など）
政策制定にかかわる者	官僚、学者を含む有識者、審議会メンバー	各経済官庁、地方政府、大型国有企業、産業協会など
政策制定主体	旧通産省	数多くの中央政府官庁（国務院、発展改革委員会、工業信息化部、財政部、国家税務総局、科学技術部、中国人民銀行、国有資産管理委員会、銀監会、商務部、海関総署、農業部、能源局…）
政策形態	立法（〇〇法）＋省令など	「計画」、「文件」、「綱要」、「通知（通達）」、「弁法」、「意見」など
政策手段	各種規制、許認可、税制、補助金（戦後早期）、行政指導	許認可、税制、補助金、政策金融機関の融資、政府ファンド、国有投資企業
政策執行者	中央政府の官庁	中央政府＋地方政府
政策の公平性	なるべく公平重視	傾斜する傾向。「支柱産業」、「主導産業」優先

出所：筆者作成。

の長い間、「産業政策とは通産省が行う政策」というように単一官庁主導のもとで産業政策が制定されていた。これに対して中国の場合、数多くの中央政府官庁は政策を制定する主体である。ただし、これまでの経緯を観察すると、最高政府の国務院は特定の政策を主導する場合、その管轄下の官庁はその特定の政策制定に最大限に協力する傾向がある。「中国製造 2025」はその典型例である。

第 3 に、産業政策の形態をみると、日中間には大きな違いがある。法治国家日本の場合、これまでの産業政策は関連特定法律の形になる点に共通する。これに対して中国の産業政策形態は強い多様性を示す。つまり、ほとんどの産業政策は、「計画」、「文件」、「要綱」、「通知（通達）」、「弁法」などの形で政府官庁が発出する。2006 年以前の時期には、中国の産業政策のもっとも重要な主体は「五カ年計画」であった（丸川、2020；渡辺、2024）。5 年ごとに全国人民代表大会（立法機関）で決定される「五カ年計画」はかつて物量による目標を多く含むものであったが、現在では経済と産業の発展方向に対するビジョンという性格を強めて

おり、第11次5カ年計画（2006～10年）からはその名称も「計画」から「規画」に変更された。しかし、「五カ年計画」はなお地方政府の五カ年計画、個別の産業政策や銀行の融資、輸出の際の付加価値税の還付割合など他の政策に影響を与える綱領的な政策である。このため、「五カ年計画」は法治国家の特定産業法に相当するものといえよう。しかし、産業政策執行には、関連官庁が発出する「文件」、「要綱」、「通知（通達）」、「弁法」などは政策の根拠になる場合が多い。たとえば、特定産業育成のための税優遇の場合、財政部もしくは国家税務総局が作成した「文件」や「通知」は税優遇対象になる根拠である。無論、日本の場合、「省令」などはこれに類似するが、省令は特定法にしがたって作成されるのはいうまでもない。

第4に、政策手段に関して日中には共通点が多く、各種規制、許認可、税制、補助金などがよく使われるが、中国の場合、特徴的なものもある。政府ファンド、国有投資企業がよく採用される。とりわけ、現行の「中国製造2025」には、このような「政策手段」がよくあらわれる。政府系ファンドは、政府から拠出された資金に加え、政府以外からも資金を集めて組成されており、集めた資金は企業やプロジェクトに出資される。その代表的なものの1つは「国家IC産業投資ファンド」である。日本の場合、市場経済体制の建前から、国による産業への直接介入は無理であろう。

第5に、産業政策の執行主体についても日中間に大きな違いがある。これまで日本の産業政策は、旧通産省が立案、法制化のための素案を作り、国会において答弁、説明にも主導する。法案が成立すると、政策の執行も基本的に中央政府官庁は主導する。ある意味で政策の執行効率は高い。対して中国の場合は、中央政府官庁以外に地方政府という政策執行者はより重要な存在である。この点については上記の「国家IC産業投資ファンド」の例によってよく示される。トランプ政権の発足以降、アメリカは中国の産業支援策を批判し、制裁措置による圧力をかけ始めた。その根拠の1つは、中国の競争力を不公正な手段で高めていることである。とりわけ「国家IC産業投資ファンド」による企業への資金供給が中国企業の優位性獲得と対米投資の強力な後ろ盾になったと指摘している。2018年の米中対立以降の中央、地方の動きからみると、中国はアメリカの批判に動じる

ことなく、むしろ産業支援策を地方政府によって強化している。表 2 が示すように、地方政府レベルでは、半導体 IC などハイテク製造業向けを中心に、新たな補助金が設けられており、産業支援が弱まる気配はない（佐野，2020）。

表 2 地方政府の IC 産業支援策（2019 年）

地方	支援策
重慶市	製造業の研究開発に対し、年最大 2,000 万元の補助金を給付
安徽省	先端設備への更新などに対し、補助金給付や利子補給を実施
浙江省	ハイテク製造業での設備投資に対し、投資額の一部を助成

出所：佐野（2020），図表 22。

第 6 に、政策の公平性の視点からみると、日中間に異なる点は目立つ。日本の産業政策は立法の形になるため、建前上「なるべく公平重視」という点は当たり前である。しかし、中国の場合、産業政策の傾斜性もしくは不公平性は顕著である。最近の産業政策は、「支柱産業」もしくは「主導産業」を別格に優遇する一方、そうでない産業分野には同等な政策資源を配分しない。「中国製造 2025」は多くの産業分野を育成産業として取り上げたが、IC や EV 分野ほど、具体的な政策的恩恵を受けていないのが事実である。

2 中国 EV 産業の産業政策がどのように制定されたか

先の節では、中国の産業政策の経緯、特徴について説明した。本節は本稿のターゲットの EV 産業をもって同産業の大きな発展をもたらした産業政策がどのようなプロセスを経て制定されたかについて詳しく分析する。

2-1 EV 産業政策の制定背景

中国政府が次世代自動車産業を EV を中心に進めようとしている背景は、以下の 3 つがあると多くの先行研究によって指摘されている（小林，2020；趙，2020；森山，2018；李，2024 など）。

第1の背景は、いうまでもなく、地球温暖化と大気汚染を中心とする環境問題への対策にある。中国、とりわけ都市部の大気汚染についてはよく知られているが、その主な要因として自動車の排出ガスが指摘されている。2024年6月末までに中国における自動車保有台数は4.3億台に達し、年間2,000万台以上の新車登録台数を誇る中国であるが、環境汚染が深刻な問題となっている。このため、目に見える形での対応として自動車に対する排ガス規制の強化が進んでいる。これは地球温暖化対策にも波及している。これまで中国は、地球温暖化対策については発展途上国であるという理由からかつての「京都議定書」による温室効果ガスの排出規制から免れていたが、2015年に採択されたパリ協定では、世界最大の温室効果ガスの排出国として、協定を批准し、積極的に対応していくことをアピールしていた。このことは、中国自動車産業に対する排出ガス規制の強化に少なからぬ影響を与えており、排出ガス規制の積極的な姿勢を示す要因となっていると考えられる。増加している自動車の排ガスは政府および国民が注目する重点の1つになっている。新エネルギー自動車は、排ガスの減少、ないし「ゼロエミッション」（水素燃料電池車）やグリーン・コミューティングを実現させることができ、次第にガソリン車やディーゼル車を代替し、パリ協定でのコミットメントを果たすための重要な取り組みであり、中国が「青空を守る戦い」に勝利するための重要な道筋でもある。

第2の背景は、中国のエネルギー安全による。工業化に伴う経済成長によって、エネルギー源である石油に対する中国の需要は拡大しており、現在では、石油の輸入超過の状態が続いている。石油はエネルギー安全保障に敏感な戦略商品であり、中国もその調達先の多くを海外に依存している。石油の一大産地である中東地域は現在のところ、潜在的に不安定な経済・政治状況が続いており、石油輸出国機構（OPEC）の政治的戦略もあり、原油価格は相対的に高値が維持されてきた。一般的に言えば、原油の輸入が50%を超えると、国家の経済安全保障には大きな潜在的危険があると見なすことができる。2018年末現在、石油の対外依存度は70%を超えていると同時に世界最大の原油輸入国となっている。一方で中国は、依然として石炭発電が大きなシェアを占めており、自動車のエネルギー源を石油から電気にシフトすることができれば、少なくとも自動車に関しては、

石油依存の割合を低下させることが可能であり、自国で十分な量を確保できる石炭による発電を通じて、エネルギー調達の不安定さを低下させる効果を持つことが可能となる。この点から、中国における EV の普及は、石油依存体制を低下させる効果を持つこととなる。自動車保有台数は年々増加する一方で、国内原油生産量はほぼ横ばい状態で、需要増加分への対応はほとんどすべて輸入に依存している。一人当たり GDP の増加に伴い、中国の自動車保有台数の増加余地はまだ大きい。しかし、この大きな増加量に対するエネルギーはすべて原油に依存すると、供給源や安全保障、環境容量においても、その負担に耐えることは困難である。エネルギー構造、つまりは中国の経済安全保障の状況を改善するということは、中国の政府や学界、産業界のコンセンサスになっている。

第 3 の背景は、技術のキャッチアップの問題である。ガソリンエンジン及びディーゼルエンジンを原動機とした自動車システムは誕生から 100 年以上の歴史をもち、その競争力や技術的な源泉の多くは、日米欧の先進自動車メーカーに握られている。また、環境対応型自動車の 1 つであるハイブリッド車（HEV）についても、日系自動車メーカーの圧倒的な競争優位にある。これら技術について、中国の自動車企業が簡単に競争力を逆転する余地はほとんどないといってよいであろう。遅れて自動車産業を発展させてきた中国では、その発展を外資系メーカーに依存する体制を確立してきた。すでに 100 年以上つづく自動車産業において、ガソリンエンジンやディーゼルエンジンによって確立された技術のキャッチアップには更なる時間がかかり、キャッチアップの過程で、日米欧の先進自動車メーカーがさらにイノベーションを進めるという構造が続いており、中国自動車産業が日米欧の先進自動車メーカーに追いつき、追い越すことは多くの努力と時間を必要としており、その道のりは容易ではない。そこで、未だに成長過程の EV 技術であれば、先進国に追いつき、追い越すこともより容易であり、同じスタートラインに立つことも十分に可能である。以上の点が、中国政府が中国市場における EV を世界最大の自動車市場という優位性を背景に、相対的に早い段階で普及を求めた要因となる。

以上の 3 つの背景のうち、第 3 の背景の技術キャッチアップの問題は、EV 産業政策を制定しようとする最大のポイントだと筆者が主張する。広く知られてい

るように、改革開放期に入ってから、中国では官民一体によって立ち遅れていた自動車産業の技術をキャッチアップしようと努力したが、先進国との技術的ギャップを埋めることができなかった。この点については中国政府のシンクタンクから厳しい指摘があった。つまり、「中国はガソリン車やディーゼル車に関しては60年もかけて技術の導入や吸収などで追いかけてきたが、技術面においてもブランド面においてもずっと主導権を獲得していない。しかし、EV技術の軌道が移行するとき、それぞれの国や企業との差はそれほど大きくない³⁾。また、別の政府シンクタンクも同じ認識を次のように示した。「21世紀の世界の自動車工業競争の勝敗を決める中核技術である燃料電池車の研究開発において、政府の支える研究開発をみると、中国の自動車産業は先進国とほぼ同じレベルにある。産業化における競争ロードをうまく把握できれば、中国の自動車産業は後発優位性を十分に生かして、パワーユニットの研究開発においてブレークスルーを実現することが可能である⁴⁾」。さらに、「中国のEVの父」と呼ばれる万鋼氏は、「EVという新しい分野では、中国と外国とは近いスタートラインに立ち、技術レベルと産業化のギャップが比較的に小さく、従来型の内燃機関自動車では中国が外国の先進レベルに20年ほど遅れているといえ、EVではその差はわずか4～5年ほどである」と指摘した（趙、2020）。さらに、万鋼氏は、中国の自動車産業の飛躍的發展を促進する戦略的な取り組みとして、EVを積極的に開発し、その産業化を実現させれば、世界の自動車産業の新しい競争において優位に立ち、中国の自動車産業の国際競争力を向上させることができると政府側に進言した。

2-2 EV 産業政策制定の段階区分

表3はこれまでの各時期におけるEV産業政策の制定に関わった中央政府と地方政府および代表的な産業政策内容をまとめたものである。以下では、表3に基づいてEV産業政策の制定過程とその中身を説明する。

³⁾ この指摘は、陳清泰元國務院發展研究センター（DRC）副主任が中国のマスコミのインタビューに答えた記事に記載されている（新浪網、2019年12月25日）。

⁴⁾ 中国社会科学院工業經濟研究所「中国工業發展報告書2002」, 經濟管理出版社, 2002年。

表 3 EV 産業政策の段階区分

段階	時期	中央政府の 主導官庁	地方政府	代表的な政策
醸成・準備 段階	1991～ 2001年	科技部	×	「863 計画」の研究項目として、EV が リストアップされたが、具体的な施策 は確認できない
EV 産業政 策の始動段 階	2001～ 09年	国家發展改革 委員会, 科技 部	地方政府は地元企業の育成 に取り組み始めた	(1)「科学技術第 10 次五カ年計画」に EV を取り込む；(2)「三縦三横」の 制定；(3)「新エネルギー重大専門プロ ジェクト」公募と開発資金の配分； (4)「産業構造調整指導目録」を修正・ 新エネルギー自動車を奨励業種に； (5)「新エネルギー自動車連合研究開 発連合」結成
EV 産業政 策制定の本 格化段階	2009～ 14年	国務院, 国家 發展改革委員 会, 財政部, 工業情報化 部, 科学技術 部, 税務総局	(1)「十城千両」；(2) モデル 都市政府が公共交通機関 やタクシー、公務、環境衛 生、郵便などの公共サービ ス分野において率先して新 エネルギー自動車の使用を 普及させるよう奨励する；	(1) 中央財政からの補助金で新エネル ギー車の普及を推進する；(2)「十城 千両」プロジェクト；(3) 個人による 新エネルギー自動車購入に対する補助 金支給；EV 購入税減税；(4) EV 企 業を対象として、技術開発に財政的恩 典（奨励金支給など）を与える
EV 産業政 策統合と産 業・市場拡 張段階	2014～ 20年	全人代, 国務 院, 国家發展 改革委員会, 財政部, 工業 情報化部, 科 技部	(1) 充電設備の整備, それ にかかる土地管理や電力価 格の調整, 電池のリサイク ルシステムの構築, コン セッションを与えるなどし て投資者（企業など）の初 期利益を確保できることな ど, 地方政府に責任と権限 が与えられた；(2)「ナン バープレート規制」；(3) 大気汚染緩和のためのガソ リン車使用制限	(1) EV, PHEV, FCV を重点的に発 展させる；(2) 車両购置税の徴収を免 除する；(3) 個人購入者への補助金の 継続的支給；(4) EV 充電インフラの 急速な拡充；(5) ダブルクレジット規 制；(6) EV 外資出資規制の撤廃
現段階	2020～ 現在	国務院, 財政 部, 工業情報 化部	(1) EV の購入補助措置を 独自に実施；(2)「ナン バープレート規制」の継 続；(3) 地元 EV メーカー 優遇（公共交通機関やタク シ業者に対して）地元製 EV 優先購入強制	(1) EV, PHEV, FCV を新たな「三縦」 とし, (1) トランクションバッテリー と管理システム, (2) 駆動モーターと パワーエレクトロニクス, (3) ネット ワーク化とインテリジェント化技術を 新たな「三横」とする, 新たな「三縦 三横」を定義し減税措置を適用；(2) ナンバープレート規制の緩和, 車両取 得税優遇の延長, 自動車の買い替え支 援のほか, コア技術の生産工場やイン フラの整備, 農村部への NEV 普及支 援, 充電インフラ設備の整備, 中国か ら欧州までつながる貨物鉄道「中欧班 列」での NEV および電池輸送の推進, バッテリー交換車両の開発促進など

出所：筆者作成。

(1) EV 産業政策制定の醸成・準備段階 (1991～2001 年)

中国の EV 産業政策に関する先行研究では、産業政策の開始時期は 2009 年以降だと指摘するものが多い (真家, 2022, 森山, 2018; 兪, 2021; 清水, 2023)。しかし, 中国国内の専門家たちは, EV 産業政策の始動が 1990 年代までに遡ると主張している (胡・蔣, 2017; 趙, 2020, など)。

中国の本格的な新エネルギー自動車発展の歴史は, 1991 年 3 月に国務院が「国民経済と社会発展の 10 年計画」と「第 8 次五カ年計画要綱に関する報告」を審議採択し, 国家科学技術難関突破計画の中に EV 及び主要部品の研究開発を重要項目として含めたことから始まった。1996 年, EV は, 中国国家科学技術委員会 (その後, 科学技術部 (科技部) に改称) によって国家科学技術支援計画に取り上げられ, 同年に広東省東部の汕頭市の南澳島で国家 EV 試験模範区の建設が開始された。1998 年からは, 同区において, 電気バスや電気タクシーなどの運営試行が開始された。1999 年 4 月に, 科学技術部は, 環境保護部など 13 官庁と連合で, 全国クリーン自動車行動協調指導グループを設立し, 「大気浄化プロジェクト—クリーン自動車行動」と命名された行動計画を開始した。それを契機として, 環境問題対策の一環として, EV に加えて, 燃料電池自動車 (FCV) やハイブリット自動車 (HEV) などに関わる多くの研究開発・応用・普及プロジェクトが開始された (胡・蔣, 2017)。中央政府は一連の科学技術政策 (産業技術政策) により, 新エネルギー自動車の研究開発始動を試みていた。

このように, 科学技術部を中心とする中央政府機関が EV に関する大きな方針の表明は 1991 年から始まった「第 8 次五カ年計画」に遡ることができるが, EV の研究開発の必要性に言及し, 国家級技術開発プロジェクト「863 計画」⁵のなか

⁵ 「863 計画」は 1986 年 3 月にスタートしたことから付けられた名称である。国家が戦略技術を選定し, 関連企業や研究所 (大学) 等を集中的に支援することになる。最初は 4 名の研究者により提案され, 「高技術研究発展計画として国務院により批准された。改革開放政策が盛んに行われていたころの 1986 年 3 月に発表されたことから「863」の名前がある。「863 計画」は 2016 年基礎科学育成プログラム「973 計画」等と共に「国家重点研究開発計画」に統合される。しかし骨格は変わらなかった。国家が核心戦略技術を選定し, 資源を集め, 企業と研究所をつなげる。必要なら外国企業を追い出して自国企業を保護したりもする。

で、研究項目がリストアップされた。ただし、「1991～95 年の計画期間中に、具体的な施策がどれだけ進められたかは確認できない」とも指摘されている（程塚・王，2018）。たしかに、政府の誘導によって特定の産業の発達を加速したり、保護したりするなどして産業構造を変化させる施策という「産業政策」要件はなければ、産業政策とはいえない。この時期における EV に関する動きには、いくつかのポイントがある。まず、中央政府の関連部門の中で、「科学技術部はより大きな役割を果たしてきた」（趙，2020）という点がある。科学技術部という官庁は、減税などの財政的権限もなければ、補助金支給のような資金配分の金融的権限もないため、「産業政策」にあたる特定産業への資源配分のような施策がみられなかった。第 2 に、この段階における中央政府の方針は主に技術開発に重点が置かれていた。つまり、環境保護やエネルギー安全など、EV 産業を促進する動機付きは確認されていない。第 3 に、この段階における政府側（科学技術部）は、「電気自動車」を研究開発の重要項目として定めたが、「EV」は将来、政府による育成産業分野になるという明瞭な産業的、技術的なターゲットを明確に定めたわけではなく、「次世代新エネルギー自動車」と位置付けるにとどまった。

総じていえば、この段階における「EV」に関わる問題提起や技術開発の準備および限定地域での走行実験などの政府関与の動きはこの後の産業政策の起動と重要な関連性を持つ。

（2）EV 産業政策の始動段階（2001～09 年）

2001 年から始まった「第 10 次五カ年計画」では、「EV 重大専門プロジェクト」が立ち上げられ、政府主導の技術開発が始まった。さらに、2001 年 9 月、EV の研究開発は科技部の「科学技術第 10 次 5 カ年計画」期間の国家「863 計画」の重大特別事業に組み入れられた。2001 年に、中国政府は「863 計画」の EV 重大特別事業を立ち上げ、20 億元あまりを投資して新エネルギー自動車開発の「三縦三横」の布石を打った。「三縦」は、FCV、HEV、EV、「三横」は、「多エネルギー動力集積制御システム」、「モーター駆動システムと制御システム」、「動力電池と電池管理システム」を指す。「三縦」のうち、EV は自動車産業の産業転換の重要技術、FCV は次世代技術として位置づけられた。「科学技術第 10 次五

カ年計画」以来、政府は新エネルギー自動車の研究開発に対する支援政策を策定した。国家科学技術サポート計画は「国家中長期科学技術発展計画綱要（2006～20年）」実施するために立てられた科学技術イノベーション発展計画である。新エネルギー自動車はこの計画の重点研究特別事業の1つである。新エネルギー自動車のパイロット特別事業は毎年約6つの技術的方向において20のプロジェクトを実施し、10億元余りファンディングされ、駆動用バッテリーやモーター駆動、EVのインテリジェント化、燃料電池駆動システム、ハイブリッド駆動システム、100%電動システムなどにおいてイノベーションを実現する（趙, 2020）。

こうした政策転換を背景として、奇瑞汽車、東風汽車や長安汽車など一部の自動車メーカーは、日本のトヨタ自動車のハイブリッド乗用車「プリウス」の好調な販売を見て、中国市場でもHEVが発展する期待感を高めていった。他方、吉林、遼寧、河南や安徽など一部の中国地方政府は、バイオエタノールを利用する燃料電池自動車の発展に期待をかけた。バイオエタノール燃料の利用の推進により、経年劣化によって食用生産に適さなくなった農地の問題を解決できるとともに、石油などの省エネルギーの実現にも結び付くと考えたためである。他方で、自動車メーカーの中には、ゼロエミッションの達成のために、EVを発展させるべきと主張するところもあった。しかし、新エネルギー自動車の技術能力の蓄積と研究開発能力が相対的に弱い中国自動車産業が「三縦三横」に基づく多様な技術開発路線を取ることは、限界が見えるようになった。個々の自動車メーカーが、地域ごとに異なる地方政策に対応して、多様な新エネルギー自動車を研究開発することには非効率が伴うことが明らかになってきた。企業が研究開発で生み出した製品を他の地域で応用・普及させることを考えても、他の地域政府が異なる政策を取っていたために実現できなかったことも、少なくなかった。そして、個々の自動車メーカーの研究開発の成果を企業間で共有できないため、莫大な資金、資源や時間をかけて内容が重複する研究開発が繰り返されることとなり、後発者である自動車産業にとって、これは浪費となった。2001年から2010年の間に、政府、自動車メーカー及び関連企業が新エネ自動車の研究開発と普及に投資した資源は合計で75億元を超えたが（胡・蔣, 2017）、開発された新エネルギー

自動車が普及するには至らなかった。

この段階における「産業政策」にあたる動きをみると、前の段階より、特徴的は点が多くみられる。まず、国の資金投下の動きは簡単に確認できる。上記の一連の研究開発を支えたのは、新エネルギー車関連技術の開発に向けた政府の「専門資金」である。科学技術部は毎年「新エネルギー自動車重大専門プロジェクト」で、その年の重要な研究テーマを公表したうえで、一般公募で、開発を担う企業または研究機関や大学を選ぶ。開発費の半分の政府の財政予算が負担し、残り開発を担当する企業等が負担する（程塚・王，2018）。

次の点は、より多くの政府官庁はEV 関連活動に関わるようになったことである。そのうち、重量級の政府官庁——国家発展改革委員会——も関与し始めた。2004 年 5 月、国家発展改革委員会は改正「自動車産業発展政策」を公布し、省エネルギー・環境、持続的発展可能な自動車技術を重点的に発展させるよう求めた。その第 9 条では、国はアルコール燃料、天然ガス、混合燃料、水素燃料など新しい自動車用燃料の研究開発を支援し、自動車メーカーによる新燃料自動車の開発・生産を奨励するとしている。さらに、2007 年 12 月に、国家発展改革委員会は「産業構造調整指導目録（2007 年版）」を公布し、新エネルギー自動車および関連技術の先進的な部品の項目を明確にした。新エネルギー自動車は国家発展改革委員会の「奨励産業目録」に盛り込まれた。これは経済発展の重要な分野として、新エネルギー自動車が中央政府の経済発展・規制システムにおいて重要な位置を占めることを意味する。「産業構造調整指導目録（2007 年版）」の中で注目されているのは、旧版の「産業構造調整指導目録（2005 年版）」で奨励類にあった「先進的な乗用車用ディーゼルエンジンの開発・製造」という項目が削除され、国家発展改革委員会がもはやディーゼル車の推進を奨励しないことが明らかにされている、ということである。「産業構造調整指導目録（2007 年版）」では、圧縮天然ガス、水素燃料、バイオ燃料、合成燃料、ジメチルエーテル燃料、HEV、EV、FCV といった新エネルギー自動車の完成車、燃料電池、及び電極触媒、電極、複合膜、双極板などバッテリーの重要材料、プロトン交換膜など重要部品の開発・製造は国の奨励対象となり、奨励政策を享受する。これは新エネルギー自動車に対する中央政府の関心はすでに産業の具体的な発展という深いところまで

及んでいることを表している。ただ、この時点では新エネルギー自動車開発の重点は必ずしも明確にされていない（趙，2020）。上記の「産業構造調整指導目録（2007年版）」の修正はEV産業の重要な産業政策にあたるといえよう。なぜなら、EV産業はこの目録における奨励業種であるため、新興企業にとって自動車産業にアクセスしやすくなるからである。

第3に、この段階に、科学技術部の関与によって企業、大学、研究機関を含む432の組織からなる「新エネルギー自動車連合研究開発連合」が形成された。5年間で新たに15の新エネルギー自動車国家重点実験室・研究開発センターと、48のEV研究開発プラットフォームが設立された。

第4に、この段階では、中央政府がEV産業の形成に中心的な役割を果たしたが、多くの地方政府も関わるようになった。地方政府はモデル事業を通じて地元企業の育成に取り組んだため、多くの新エネルギー車メーカーが誕生し関連企業の発展が進んだ。とくに発展した企業として、深圳のBYD汽車、杭州の衆泰汽車、北京の北京福田汽車、合肥の江淮汽車などが挙げられる（程塚・王，2018）。

この段階では、政府の産業政策は主に科学技術の難関突破において具現されており、新エネルギー自動車の重要技術や核心的な部品の研究開発へのサポートに集中していた。

（3）EV産業政策制定の本格化段階（2009～14年）

この段階における新エネルギー自動車産業政策は世界金融危機への対応をきっかけに、研究開発を重点とすることから産業化・商業化初期の導入政策に転換し始めた。その背景には2点がある。1つめは、2008に始まった世界金融危機発生による中国経済への悪影響への対応である。つまり、政府は新たな生産分野を創出することによって中国経済に成長の活力を与えようとした。2つめとして、中国の自動車生産・販売台数はともにアメリカを抜いて初めて世界一となったことが挙げられる。表4はこの段階に登場した主要EV産業政策をまとめたものである。紙幅の制約によって、以下では、この段階における主なEV産業政策のみを説明する。

まず、「自動車産業調整・振興計画」の制定である。世界金融危機が中国経済

表 4 EV 産業政策の本格化段階（2009 ～ 14 年）の主な産業政策

政策公布時期	公布した政府機関	政策名称	
2009 年 1 月	国務院	「自動車産業調整・振興計画（2009 年～ 2011 年）」	
2009 年 1 月	財政部, 科学技術部	「省エネルギー・新エネルギー自動車のモデル・普及パイロット事業に関する通知」	
2010 年 2 月	財政部, 科学技術部	「省エネルギー・新エネルギー自動車のモデル事業や普及拡大に対する財政補助資金管理に関する暫行弁法」	
2010 年 6 月	国家発展改革委員会, 財政部, 科学技術部, 工業情報化部	「個人による新エネルギー自動車購入に対する補助金支給のパイロットに関する通知」	
2010 年 4 月	工業情報化部	「電気自動車の国家標準」	
2010 年 8 月	国有資産監督管理委員会	「中央企業電気自動車産業連盟」	
2010 年 10 月	国務院	「戦略的新興産業の育成と発展の促進に関する決定」	
2011 年 3 月	国務院	「国民経済と社会発展第 12 次五カ年計画綱要」	
2011 年 7 月	国務院	「国家『12・五』科学・技術発展計画」	
2012 年 1 月	全人代	「中華人民共和國車船税法」	
2012 年 3 月	財政部, 税務総局, 工業情報化部	「エネルギー節約や新エネルギー使用の車・船舶に対する車船税減免政策に関する通知」	
2012 年 3 月	科学技術部	「電気自動車科技発展『十二・五』特別事業計画」	
2012 年 6 月	国家税務総局, 交通運輸部	「都市部公共交通機関運営企業による路線バス・トロリーバス購入に対する車両购置税（自動車取得税）の免除に関する通知」	
2012 年 9 月	国務院	「省エネルギー・新エネルギー自動車産業発展計画（2012 ～ 2020 年）」	
2012 年 10 月	財政部	「新エネルギー自動車産業技術イノベーション財政奨励資金管理暫行弁法」	
2013 年 1 月	国家発展改革委員会, 財政部, 科学技術部, 工業情報化部	「省エネルギー・新エネルギー自動車の普及・応用業務を継続する通達」	

出所：趙（2020）、胡・蔣（2017）および各政府機関のホームページの情報に基づいて筆者作成。

政策の目標・内容	
	「2011年にNEV生産能力50万台、乗用車販売台数に占める割合5%前後」の目標；新エネルギー車や自主ブランド車の開発に中央政府から3年間で100億元が支給されること、中央財政からの補助金で省エネルギー車や新エネルギー車の普及を推進すること；県級以上の都市の人民政府は計画を立てて、優先的に公共交通機関やタクシー、公務、環境衛生、郵政、空港などにおいて新エネルギー自動車の使用を普及させる；
	「十城千両」プロジェクト、指定された都市で省エネ・新エネルギー自動車のモデル事業や普及拡大にかかるパイロット事業を行うことにより、モデル都市が公共交通機関やタクシー、公務、環境衛生、郵便などの公共サービス分野において率先して新エネルギー自動車の使用を普及させるよう奨励する
	財政補助金の具体的執行標準について規定
	個人による新エネルギー自動車購入に対する補助金支給；EV購入税減税
	新エネルギー自動車の産業化と大規模な発展、新エネルギー自動車の発展に対する政府の有効な監督管理に関するルール整備
	中央企業のリソース統合、電気自動車産業の全体的な発展を促進するオープン・テクノロジー・プラットフォームの構築、同時に産業技術標準の統一、電気自動車の新技術・新製品・新ブランド・新車種の共同開発、技術的成果の共有を行う
	戦略的新興産業の特徴に応じ、中国の国家状況や科学技術、産業基盤に基づき、現段階では省エネ・環境保護、次世代情報技術、バイオ、ハイエンド機器製造、新エネルギー、新材料、新エネルギー自動車などを重点的に育成し発展させる
	新エネルギー自動車を戦略的新興産業の1つとしてとり上げ、プラグインハイブリッド車や100%電気自動車、燃料電池車の技術とモデル事業を重点的に発展させ、産業化応用を推進する
	100%電気駆動技術転換戦略の全面的実施、新エネルギー自動車の科技産業化事業の実施、「三縱三橫」という研究開発布石の堅持、完成車システム技術成果の産業化・大規模化にかかるモデル事業の加速、インフラ構築の強化、産業技術標準体系と検査・試験システムの確立を掲げている
	「車船税法」第4条では、「エネルギーを節約し、新しいエネルギーを使用する車・船舶に対して、車船税を減額または免除することができる」と規定している。
	省エネ自動車に対して車船税の徴収を半減、新エネ自動車に対して車船税の徴収を免除する
	EV産業の研究開発に関する主要技術基準（主要部品技術、完成車統合技術、共通プラットフォーム技術）を規定している
	自動車取得税が新エネルギー自動車に適用する
	新エネ自動車産業における産業化、技術開発、裾野分野、政策制度などに関する方向性と発展目標とが定められ、中国新エネ自動車産業の発展方向が電気自動車に集中する。産業化は大きな進展を得ている。2015年までに100%電気自動車とプラグインハイブリッド車の累積生産・販売台数は50万台に達する。2020年までに100%自動車とプラグインハイブリッド車の生産能力は200万台に達し、累計生産・販売台数は500万台を超える。燃料電池車や自動車用素エネルギー産業は世界と同期して発展する。
	EV企業を対象として、技術開発に財政的恩典（奨励金支給など）を与える
	個人向けの省エネ・新エネ自動車普及のモデル都市を全国的に制定し、それらの都市を、政策影響力が比較的大きい都市、中程度の都市と、小さい都市に区分して、それぞれの状況に応じてきめ細かい政策が立案された。比較的大きな都市では、地方政府の新エネ自動車購入補助金の支給額が中央政府と同額と定められ、充電基礎施設の建設補助金率も30%に引き上げられた。このように、88モデル都市が先導する形で、中国全土に新エネルギー自動車を普及させる

に好ましくない影響を与えることを懸念した中国の最高行政府の国務院は、2009 年 1 月に新エネルギー自動車産業発展に関する「自動車産業調整振興計画」を打ち出した。この計画では、「EV、プラグインハイブリッド電気自動車（PHEV）、HEV を合計して 50 万台規模の生産能力を構築し、新車販売シェアのうち 5% をこれらの新エネルギー自動車とすること」を目標に掲げた。その一環として、工業情報化部が 2009 年 6 月に公布した「新エネルギー自動車生産企業および製品参入管理規則」に基づき、新エネルギー自動車とは、通常の自動車用燃料以外を動力源として使用し（または通常の自動車用燃料を使用し、新型の車載動力装置を搭載する）、車両の動力制御と駆動分野の先進技術を統合した、技術原理が先進的で新技術・新構造を備えた自動車を指すと基準を規定した。これ以降、中国における新エネルギー自動車産業の発展方向は、EV、HEV、FCV から成る「三縦三横」の技術路線から、EV へ傾斜する方向に切り替わっていく。そして、「自動車産業調整・振興計画」では充電スタンドの整備を重要視した。計画では、産業開発の初期段階では、モデル都市での充電施設の整備に重点を置いていた。こうして充電スタンドの発展について商業化で操作性が良いという計画意見を出している。つまり、新エネルギー自動車の運行になくはならないインフラの構築がスタートした。上記の「自動車産業調整・振興計画」の公布と実施は、新エネルギー自動車発展の歴史における重要なマイル・ストーンであり、中央政府が戦略的新興産業として新エネルギー自動車を重視し発展させようとしており、新エネルギー自動車の産業化・市場化へ進行の序幕が開かれたということを示している。「自動車産業調整・振興計画」公布・実施後、中国の新エネルギー自動車開発の技術路線や重点はすでに EV に移行したことを指摘しておく必要がある。その後のパイロットも EV を巡って行われたのである。これは新エネルギー自動車の発展過程における大きな変化である。総じていえば、「自動車産業調整・振興計画」によって、新エネルギー自動車産業における産業化、技術開発、裾野分野、政策制度などに関する方向性と発展目標とが定められ、新エネルギー自動車産業の発展方向が EV に集中したことが明らかになった。

次に、この段階の初めごろから打ち出された有力な政策手段の 1 つは、「十城千両」プロジェクトである。財政部と科技部は 2009 年 1 月に「省エネルギー・

新エネルギー自動車のモデル地域応用実験に関する通達」を公布した。この通達により、EV 政策が本格的に始動した。2009 年から 2012 年までの 4 年間に、毎年 10 都市前後において年間 1,000 台の電動化したバス、タクシーを公共部門に導入する方針「十城千両」プロジェクトが打ち出された。その後、合計で 25 都市が EV のモデル地域に指定され、これらを支援するために「省エネルギー・新エネルギー自動車普及モデル財政補助資金管理暫定弁法」を定め、中央政府と地方政府の財政から補助金を拠出し、公共セクターの EV 購入に対して一定金額を補助することとなった。この時期の政策は、主に産業の立ち上げと市場導入の支援に重点が置かれていた。上記の財政補助金の具体的執行標準について次のように規定している。それは、公共サービス用乗用車とハイブリッド軽商用車に対する補助金は最低 4,000 元、最大 50,000 元とし、燃料電池乗用車と軽商用車に対する補助金は最大 250,000 元とする、という内容の政策である。「十城千両」プロジェクトは、EV の市場化を推進する有力な政策支援手段であるが、財政的支援（補助金）のターゲットは地方政府などの公共セクターであるという点に注意が必要である。

第 3 に、個人消費者向けの財政支援のスタートである。2010 年 6 月、財政部と科学技術部、工業情報化部、国家發展改革委員会は「個人による新エネルギー自動車購入に対する補助金支給のパイロットに関する通知」を発表し、個人消費者による新エネルギー自動車購入に対する補助金支給について規定し説明した。上海、長春、深圳、杭州、合肥といった 5 つの都市で個人による新エネルギー自動車購入に対する補助金支給パイロットを行うことを確定した。この通知は、政府が個人消費者による新エネルギー自動車購入を奨励して、新エネルギー自動車の個人消費者市場への進出を加速し始めたことを示している。この重要な政策に基づくと、EV の購入には最高 6 万円の補助金が交付される一方、HEV の購入には最高 3 千円の補助金しか交付されない。これは、中国政府が EV を新エネルギー自動車発展の主要な方向として選択し、EV と他の技術路線の新エネルギー自動車との間で、国家から給付する補助金に差を設けたことを意味する。EV に関しては、研究開発から生産販売まで政府から一連の扶助が優先的に与えられることになったのである。こうして、EV に関する技術的なブレークスルーの実現が、徐々

に中国の国家戦略目標に引き上げられていった。そして、もう 1 つの重要な変化がある。つまり、財政手段の補助金支給対象は、公共部門だけでなく個人消費者にも及ぼすことである。この政策は、EV の産業化だけでなく EV の市場化・商業化も狙うようになったに違いない。

第 4 に、新エネルギー自動車は EV を中心とする政策的誘導である。2012 年に、「省エネルギー・新エネルギー自動車産業発展計画」が国務院によって公布された。この計画によって、新エネルギー自動車産業における産業化、技術開発、裾野分野、政策制度などに関する方向性と発展目標とが定められ、新エネルギー自動車産業の発展方向が EV 集中したことが明らかになった。「省エネルギー・新エネルギー自動車産業発展計画」では、100% 電気駆動を新エネルギー自動車産業発展と自動車工業移行の主な戦略的方向として、目下 100% 電気自動車とプラグインハイブリッド車の産業化を重点的に推進し、非プラグインハイブリッド車や内燃機関自動車の普及を拡大し、中国自動車産業全体の技術レベルを向上させるということを明確に掲げている。「省エネルギー・新エネルギー自動車産業発展計画」で掲げられた新エネルギー自動車発展の主な目標も明確になった。つまり、2015 年までに EV と PHEV の累積生産・販売台数は 50 万台に達する。2020 年までに EV と PHEV の生産能力は 200 万台に達し、累計生産・販売台数は 500 万台を超える。FCV や自動車用水素エネルギー産業は世界と同期して発展する。同時に、同計画では、技術レベルが大幅に向上すること、組み合わせて統合する能力が明らかに強化されること、管理制度を充実させることを取り上げて産業発展の目標を明確にしている。この計画の大きな特徴として 2 つが挙げられる。1 つめは、地方政府が EV 産業を発展させるための主体的責任を負うことが明記されたことである。充電設備の整備、それにかかる土地管理や電力価格の調整、電池のリサイクルシステムの構築、コンセッションを与えるなどして投資者（企業など）の初期利益を確保できることなど、地方政府に責任と権限が与えられた。いわば、どのような体制で産業発展を推進するかが明確になった。2 つめは、「情報技術と新エネルギー車の応用レベルを不断に向上させる」ことも明記されたことである。インターネット企業が新エネルギー車の技術研究開発と運営サービスに参加することを奨励した。2014 年の時点でスマートグリッド、モバイルイン

ターネット、IoT（モノのインターネット）、ビッグデータなどの新技術の導入を加速し、新エネルギー車の普及と活用により多くの利便性と利益をもたらすことが方針として示されていた。「省エネルギー・新エネルギー自動車産業発展計画」は、中国政府が初めて出した新エネルギー自動車の発展に対する計画であり、「自動車産業調整・振興計画」を基にして、更に全面的に新エネルギー自動車の発展を加速させるものである。

そして、この段階におけるEV産業政策の特徴はいくつかある。まず、産業政策の視点からみると、EV産業・市場形成に照準を合わせて数多くの「計画」・「綱要」・「決定」・「通知」・「弁法」が中央政府各官庁から発出された。1つの特定産業分野に関して、これほど多くの政策の登場は中国の産業政策史上にも稀である。次に、この段階におけるEV産業政策制定の政府機関レベル最高行政政府の国務院になったと同時に政策制定の主導権は国家发展改革委員会や財政部などの部門に移行したが、「自動車産業調整・振興計画」や「省エネルギー・新エネルギー自動車産業発展計画」など、一部の政策は共産党と国家の最上層部により決定されたのである（趙，2020）。第3に、産業政策には、補助金支給や減税など具体的な財政手段がよく見られるようになった。第4に、本来、産業政策は中央政府が主に制定、執行にあたるが、この段階以降、地方政府は、政策執行の主体となった。

（4）EV産業政策統合と産業・市場拡張段階（2014～20年）

この段階を開始させた動きは国家指導部による政策的介入である。とくに最高行政政府の国務院はつねに指導的な立場に立つようになり、国家の意思を表す数多くの産業政策を発出した。その代表的なものとして、「新エネルギー自動車の普及加速に関する指導意見」と「中国製造2025」が挙げられる。

2014年7月には、国務院が「新エネルギー自動車の普及加速に関する指導意見」（以下、「指導意見」と略称）を公表した。指導意見は以前の「省エネルギー・新エネルギー自動車産業発展計画（2012～20年）」を全面的に実施し、新エネルギー自動車の普及を加速させるため、「純電気駆動を新エネルギー自動車の発展における主要な戦略的方向性とし、EV、PHEV、FCVを重点的に発展させるこ

とで、EV 産業の健全で急速な発展を促進する」ことを基本方針として掲げた。「指導意見」は、新エネルギー自動車の産業化・市場化を推進する具体的なタイムテーブルとロードマップを明確に確定した。同年 8 月初めに、財政部は車両購置税の徴収を免除する政策を発表し、9 月から条件に適合する新エネルギー自動車に対し車両購置税を免除する優遇政策と公開した。また、8 月末に、工業情報化部は車両購置税免除対象車種リストを公表した。「指導意見」は新エネルギー自動車の発展促進に関する系統的・具体的な政策措置——新エネルギー自動車の普及拡大に関する補助金政策の改善、都市路線バス用石油製品の価格にかかる補助金政策の改革、新エネルギー自動車に対する税制優遇措置、新エネルギー自動車に対する金融サービスシステムの完備、新エネルギー自動車企業の参入基準、企業の平均燃費管理システムの確立、差別化した新エネルギー自動車の交通管理政策の実施——を示している。「指導意見」は新エネルギー自動車の市場化の促進に大きな影響を与えた。その後の一連の関連支援政策はすべて「指導意見」に基づいて策定されたのである。「指導意見」で提起された消費者への財政的補助金政策は特に影響が大きかった。この「指導意見」公表後の 2015 年、2016 年、2017 年の 3 年間に販売された 705,200 台の新エネルギー自動車に対して中央財政から補助金が合計 642 億元支給されている。未清算の 2018 年と 2019 年の新エネルギー自動車補助金を加えれば、中国の新エネルギー自動車に対する中央財政補助金は 1,000 億元を超えると推定される（趙、2020）。

上記の「指導意見」がもたらしたもう 1 つの政策的効果は、地方政府の積極的なかわりである。つまり、「指導意見」公表後、地方政府の政策は 2014 年を EV 乗用車元年にした要因となっていることも指摘しておく必要がある。自動車購入の制限、交通渋滞の緩和、汚染削減のために、北京、広州、上海などの主要都市は次々と購入制限の政策を出した。これらの都市で従来の燃料自動車を購入する場合、抽選に参加する必要がある、待ち時間が長い。ところが、これらの都市は地方政府の政策を出して、EV を購入するならば、EV のために用意した番号の抽選に参加でき、購入しやすくすることで、多くの人が EV を購入せざるを得ない状況を整えた。「指導意見」は、政府による全力的なサポートの下で EV が大規模な市場拡大段階に入ったことを意味する。EV の発展に対する市場と消

費者の影響は徐々に現れている。

そして、この段階における 2 番目の目玉産業政策は、「中国製造 2025」である。2015 年 5 月、国務院は「中国製造 2025」計画を正式に公布した。「中国製造 2025」は、従来の量で圧倒する「製造大国」から、テクノロジーに裏打ちされた質で勝負する「製造強国」へ転換していく国家戦略である。具体的には、2049 年までに 3 段階——2025 年までに「製造強国への仲間入り」を果たす段階、2035 年までに「世界の製造強国の中等レベルへ到達」する段階、2049 年（中国建国 100 周年）までに製造大国の地位を固め「製造強国のトップ」となる——の戦略目標を設けている。「中国製造 2025」を達成するため、「9 つの重点戦略」⁶へと落とし込んでいる。このうちの「重点産業の発展」については、重点産業として 10 分野が挙げられている⁷。省エネルギーと新エネルギー自動車を 10 大重点分野の 1 つとすることを明確に定義した。2015 年 5 月、工業情報化部は「中国製造 2025」の一連の計画の解説——省エネルギーと新エネルギー自動車の発展推進」を公布し、「2020 年までに自主ブランドの EV と PHEV の年間販売台数が 100 万台を突破し、中国市場で 70% 以上を占め、2025 年までに国際的な先進レベルに並ぶ新エネルギー自動車の年間販売台数が 300 万台に達して、中国市場で 80% 以上を占め、2020 年までに燃料電池の基幹材料の大量生産における品質管理と保証能力を実現し、2025 年までに高品質の基幹材料や部品の国産化と大量供給を実現する」ことを明確に提起した。この計画は新エネルギー自動車を突破して発展させる重要な分野としている。つまり、省エネルギー・新エネルギー自動車については、「EV、FCV の開発を引き続きサポートする。自動車の低炭素化、

⁶ 「9 つの重点戦略」は、① 国家の製造イノベーション能力の向上、② 情報化と産業化のさらなる融合、③ 産業の基礎能力の強化、④ 品質・ブランド力の強化、⑤ グリーン製造の全面的推進、⑥ 重点分野における飛躍的発展の実現、⑦ 製造業の構造統制のさらなる推進、⑧ サービス型製造と生産者型サービス業の発展促進、⑨ 製造業の国際化発展レベルの向上、である。

⁷ 「10 分野」として掲げているのは、以下の通りである。それは、① 次世代情報通信技術、② 先端デジタル制御工作機械とロボット、③ 航空・宇宙設備、④ 海洋建設機械・ハイテク船舶、⑤ 先進軌道交通設備、⑥ 省エネ・新エネルギー自動車、⑦ 電力設備、⑧ 農薬用機械設備、⑨ 新材料、⑩ バイオ医薬・高性能医療器械、の 10 分野である。

情報化，インテリジェント化の中核技術を掌握する。トラクションバッテリー，駆動モーター，高効率の内燃機関，先進なトランスミッション，軽量化材料，インテリジェント制御などの中核技術の事業化・産業化の能力を向上する。主要部品から完成車までの完全な工業体系とイノベーション体系を形成させる。自主品牌の省エネルギー・新エネルギー自動車国際先進レベルに合致するよう推進する」と明文化している。

また，2025年に向けて中央政府の関連官庁は具体的政策目標を制定しに動き出した。2017年4月，工業情報化部は国家發展改革委員会，科技部と共同で「自動車産業の中長期發展計画」を正式に公布した。同計画では，自動車産業の發展目標，すなわち「10年間の継続的な努力により，自動車強国の仲間入りをする」ことを定めた。同時に，インテリジェント・コネクテッド・ビークル，省エネルギー自動車，新エネルギー自動車等の複数の自動車産業分野について要求を掲げ，2020年までに世界で上位10位に入る新エネルギー自動車企業数社，1,000億元規模を超える自動車部品企業グループ数社を育成し，2025年までに中国ブランド自動車企業数社の生産販売台数が世界で上位10位に入ることを提起した。同計画では主に，3つの分野について強調している。1つめは中国ブランドの自動車の發展を中心に据えること，2つめは新エネルギー自動車とインテリジェント・コネクテッド・ビークルを突破口にすると同時に，省エネルギー自動車を自動車産業のエコ發展の重要な構成部分として対策を講じること，3つ目は基礎能力の構築を強化し産業チェーン全体の競争力を養成することである。

この段階におけるEV産業政策の制定の特徴は，需要と供給の両面から政策を本格化する点である。

まず，需要面の政策として，(1)補助金，(2)購入税減免，(3)EV充電インフラの急速な拡充の3点があげられる。(1)補助金をみると，消費者のEV購入意欲を引き出すためには，補助金政策が継続された。財政部，科学技術部，工業情報化部，国家發展改革委員会は2015年，「新エネルギー自動車の普及に向けた財政支援政策に関する通知（2016～20年）」を2014年に公表された「新エネルギー自動車の普及加速に関する指導意見」に基づいて公布した。通知は2016～20年に引き続き新エネルギー自動車の普及に向けた補助政策を実施することに

なった。新エネルギー車購入時の補助金政策は2009年にスタートしたものである。当時の補助金額はEVに搭載されるバッテリー容量に準拠しており、PHEVは1台につき上限5万元（約98万円）、EV向けの補助金は1台につき上限6万元（約118万円）であった。航続距離300～400キロメートルのEVには13,000元、航続距離400キロメートル以上のEVには18,000元の補助金が割り当てられている。この補助金は2020年に終了する予定であったが、新型コロナウイルスの流行により、政府はその延長を決定した。需要面の2つめの政策は、購入税免除である。(2) 購入税免除について、新エネルギー車の購入税免除の政策は2014年に始まった。新エネルギー車購入者は、車を購入する際にかかる10%の取得税金が免除される。この政策は当初2023年末に終了予定であったが、2025年末まで同様の免税が継続され、その後2027年末まで50%の減税措置が実施されることになった。(3) EV充電インフラの急速な拡充について、2015年10月、國務院は「EV充電インフラ構築の促進に関する指導意見」を公布した。「意見」は、2020年までに500万台を超える電気自動車の充電ニーズを満たすために、適度に時代を先取りして、自動車と充電設備とが相まって進んでいるスマートで効率的な充電インフラシステムを作り上げることを明確にしている。「意見」は、EV充電インフラ構築特別事業計画の設計と指導を強化すること、各地域はEV充電インフラ構築特別事業計画の関連内容を都市部・農村部計画の中に組み入れること、原則として新築住宅付帯駐車スペース、大型公共建築物付帯駐車場、社会的共用駐車場またはEV充電施設設置予定の駐車スペースの割合はそれぞれ100%、10%、10%とし、EV車2,000台ごとに少なくとも1カ所の公衆充電ステーションが設置されていることを求めている。「意見」の公布は、EVに対する中国政府の関心は完成車の研究開発から技術研究開発とEV使用環境の改善との両立に移行していることを示している。EVインフラ整備促進の政策は徐々に強化されている。

そして、供給面の政策として、(1) ダブルクレジット規制、(2) 外資出資規制の撤廃、の2点が挙げられる。(1) ダブルクレジット規制とは、自動車メーカーや輸入業者に対して行われる「CAFC規制」（企業平均燃費規制）と、EV生産の数値目標を設定する「EV規制」の両方を総称している。工業情報化部が、新

エネルギー車について一定比率以上の数値目標を設定しているのが「EV 規制」である。工業情報化部によると、EV の生産と販売の割合は、自動車の総生産量の 20% に達することを目標としている。各自動車メーカーの製造台数に対し、EV の製造割合目標を示した EV クレジットを設定している。2021 年に 14%、2022 年に 16%、2023 年に 18% と段階的に引き上げられる。(2019 年は 10%、2020 年は 12%)。EV の生産台数や燃費などが一定基準に達しない場合、基準を上回った競合相手から「プラスクレジット」を買い取らなければならない。一方、各自動車メーカーに課せられた、新車を製造販売する際の企業平均燃料消費量 (CAFC) の制限のことを「CAFC 規制」という。2,000 台以上の自動車を生産するメーカーや輸入企業に対して課されている。2016 年の基準は 6.7L/100 キロメートルであり、2020 年の基準は 5L/100 キロメートルであった。もし基準を超える場合は、EV 規制のクレジットと相殺するなどが可能。また、3 年先までクレジットの繰り越しが可能であり、企業間でのクレジットの取引も可能となっている。そして、(2) 外資出資規制の撤廃について、国家発展改革委員会は 2018 年 4 月、自動車産業における外資出資規制を 2022 年までに段階的に撤廃することを公表した。第 1 段階として、2018 年以内に EV、第 2 段階では、2020 年に商用車の外資出資規制を撤廃する。第 3 段階となる 2022 年には乗用車の生産における外資出資比率および合弁相手を 2 社までとする規制が撤廃され、自動車産業は 2022 年に全面的に外資に開放されることとなった。

上述のように、この段階における重量級の EV 産業政策の多くは、国務院が主導して発出した。この変化はかつての諸段階に比べて明確なものである。いいかえれば、EV 産業の育成は、経済的範疇を超えて一種の国家意志になったといっても過言ではない。

(5) EV 産業政策の現段階 (2020 ～)

中国政府は 2020 年に「2030 年までに CO₂ 排出量をピークアウトさせ、2060 年までにカーボンニュートラルの実現を目指す」と決意表明を行い、EV を中心とする新エネルギー自動車の普及をすすめている。国務院は 2020 年 11 月、「新エネルギー自動車産業発展計画 (2021 ～ 35 年)」を公表した。この計画は 2012

年7月に公表された「省エネルギー・新エネルギー自動車産業発展計画（2012～20年）」の後継となるもので、「省エネルギー」が政策名から削除され、EVを重点的に発展させていく意向が示された。計画は全8章で構成され、2035年までの中長期的な中国のEV産業政策を包括的に網羅した集大成といえるものである。この計画の冒頭では、「新エネルギー自動車の発展は、中国が自動車大国から自動車強国へと邁進するために避けて通れない道であり、気候変動に対処し、グリーン発展を促進するための戦略的措置である。2012年に国務院が「省エネルギーと新エネルギー自動車産業発展計画（2012～20年）」を発表、実施して以降、中国では純粋な電気駆動の戦略的方向性を徹底し、新エネルギー自動車産業の発展は巨大な成果を上げ、世界の自動車産業の発展の転換における重要な力の1つとなった。これとともに、中国の新エネルギー自動車の発展においては、中核技術の供給が不足し、品質保障体系の改善が必要とされ、インフラ整備はなお遅れており、産業エコシステムが整備されておらず、市場競争が激化しているなどの問題に直面している。新エネルギー自動車産業の質の高い発展を促進し、自動車強国の構築を加速するために、本計画を制定する」と言明した。

計画は第2章「全体計画」の第1節「全体構想」において「新エネルギー自動車発展国家戦略を踏み込んで実施し、融合によるイノベーションを重点とし、基幹技術の進展を実現し、産業の基礎力を高め、新型の産業エコシステムを構築し、インフラストラクチャシステムを整備し、産業の発展のための環境を最適化し、中国の新エネルギー自動車産業の質の高い持続可能な発展を促進し、自動車強国の構築を加速する」との方針を明確にしている。

さらに、計画の第7章「開放・提携の推進」の第2節「全世界のバリューチェーンへの参入の加速」において「企業が国際発展戦略を制定し、国際競争力を絶えず高め、国際市場の開拓を強化し、産業協力の生産製造段階から共同研究開発、マーケティングなどのフルチェーンへの延伸を促進するよう導く。企業が国内外の資金を十分に活用し、国際消費者信用貸付体系を構築することを奨励する」というEV企業の海外進出のビジョンを明確に打ち出している。

なお、現在、中国において実施されている「第14次五カ年（2021～2025年）規画と2035年までの長期目標綱要」では、EVとインテリジェントカーを革新

的競争力向上に貢献する分野として位置付け、研究開発やアプリケーションの推進を実施するとしている。2021 年 10 月に発表された「2030 年までのカーボンピークアウトに向けた行動プラン」においても、「2030 年までに EV とクリーンエネルギー車の割合を約 40% にし、車両の炭素排出原単位を 2020 年比で約 9.5% 減らすこと」「低炭素、ゼロ炭素、マイナス炭素の技術設備に関する画期的な進展を推進する」ため、動力電池などの応用に関する基礎研究を深化するといった目標が打ち出されている（真家、2022）。

上記の政策は進行中の状態であるが、計画の期間を考えると、中国政府は少なくとも 2035 年までに EV 産業を政策的に強く支援する、という点が読み取れる。

3 まとめ

以上、中国の EV 産業政策がどのように制定されたかを中心に政策制定の段階に分けて説明・分析した。最後には、本稿の分析によって明らかにされた EV 産業政策制定の特徴について説明する。

まず、中国の EV 産業政策の発端は遅れた技術である。中国の EV 産業政策制定のきっかけは、最初に競争力のある産業形成よりもむしろ技術のキャッチアップであるという点がこれまでの分析によって明らかにされた。つまり、燃料自動車の競争力や技術的な源泉の多くは、日米欧の先進国自動車メーカーに握られているので、中国自動車企業が簡単に競争力を逆転する余地はない。遅れて自動車産業を発展させてきた中国では、その発展を外資系メーカーに依存せざるを得ない。ところが、EV 技術であれば、先進国に追いつき、追い越すこともより容易であり、同じスタートラインに立つことも十分に可能である、という認識は、中国の政策関係者にあった。これこそ、EV 産業政策を制定しようとする動機となった。

次に、EV 産業政策制定に向けて最初に動き出したのは、技術官僚、技術者および政府系シンクタンクである。このうち、とくに科学技術部の技術官僚たちは、先進国の技術をキャッチアップする近道として、EV 技術研究・開発を国家級の「計画」にいれようと強く働き掛けた。しかし、科学技術部という官庁は、減税

や補助金支給などの財政的権限をもたないため、「産業政策」にあたる EV 産業への資源配分のような施策が 2001 年までにみられなかった。EV 産業への政府による資源配分の動きを初めて確認された時期は、2001 年である。

第 3 に、EV 産業政策に関わる政府官庁の多さは半端ではない。中国の産業史を振り返ってみると、単一産業の形成・育成政策制定に関わった中央政府部門が 10 以上に達したことが稀であり、EV 産業はその唯一である。表 5 に示されるように、最高行政政府国務院を含む 16 の中央政府部門は EV 産業政策の制定に関わっている。そのうち、「指導的政府機関」の立場にある国務院は 2009 年以降、度々 EV 政策に関わるようになった。そして、「準指導的中央政府部門」の国家発展改革委員会も「通知」や「意見」などの形で産業政策を発出している。また、工業情報化部という工業分野を主管する「中心的中央政府部門」は 2009 年以降、科学技術部の代わりに産業政策制定に中心的な役割を果たし始めた。これ以外の 13 の「補助的中央政府部門」はそれぞれの所管権限から EV 産業政策の制定と執行に関わった。

第 4 に、EV 産業政策制定の奥深さも突出している。再び表 3 をみてほしい。一般的には先進国の産業政策制定は、中央政府の権限範疇であるのに対して地方政府は政策の執行役である。前述のように、日本の場合、戦後の「産業政策とは通産省が行う政策である」が、中国 EV 産業政策の場合、中央政府より、地方政府は政策制定に大きな役割を果たす。とりわけ、2009 年以降、ナンバープレート規制や地元 EV メーカー優遇やガソリン車使用制限などの手段で地元 EV メーカーの育成により大きな力を発揮している。

第 5 に、中国の EV 産業政策は「長寿型」政策という特徴をもつ。一般的には先進国の産業政策は、「市場の失敗」の防止（欧米）もしくは「幼稚産業育成」（日本）という動機によって一時的なサポート対策の性格が強い。このため、先進国の産業政策は「短命的」なもの多い。ターゲット産業は十分な競争力をもつと、産業政策を継続する法的根拠はなくなるためである。これに対して中国の EV 産業政策の場合、1990 年代初めごろ始動してから、現在もなお進行形の状態で、少なくとも 2035 年まで継続する予定である。いいかえれば、中国の EV 産業政策は少なくとも約半世紀の生命力があるといえる。

表 5 EV 産業政策制定に関わる政府部門

官庁名称	政策制定 の役割	関与の手段・役割
国务院	指導的	「〇〇計画」, 「国务院文件〇〇号」, 「国务院通知〇〇号」, 「〇〇決定」, 「〇〇意見」という形で、各官庁、地方政府に指示する行政系統の最高機関
国家發展改革委員会	準指導的	重大投資案件の許認可、マクロ調整や体制改革などの権限を持つ
工業情報化部	中心的	最も重要な自動車産業管理部門であり、工業政策、発展計画、国産車認証、燃費基準、安全規制やリサイクル政策などを制定する
商務部	補助的	自動車の流通に関わる政策策定、輸出入管理、独占禁止法や外資系メーカーとの合併契約審査の管理
財政部	補助的	自動車消費税と取得税の改変、燃料税や移転価格税制
国家環境保護部	補助的	環境保護を担当する一環として、自動車の排気ガス規制関連政策や排気ガス基準の策定
国家質量監督 檢驗檢疫総局	補助的	輸出入検査検疫を担当する一環として、自動車の認証、リコール、技術法則の策定
科学技術部	補助的	科学技術の振興を担当する一環として、自動車関連のハイテク技術の開発と応用の促進、研究開発センターの設立の支援など
国家工商行政 管理総局	補助的	自動車関連の合併企業の認可、ディーラーなどの営業許可の発行、消費者保護など
公安部	補助的	自動車の登録、車検や交通安全などを担当する
交通部	補助的	自動車の車両整備管理、都市間道路建設と維持費用の徴収など
建設部	補助的	都市建設を担当する一環として、自動車の駐車場管理や都市内道路の建設など
国家税務総局	補助的	財政部が作成・調整した税目・税率に従って、自動車関連の諸税の徴収・減免など
税関総局	補助的	完成車や自動車部品の関税を徴収する
国有資産監督 管理委員会	補助的	国有資産を管理する役割の一環として、EVを生産する国有自動車関連企業の資産運用、人事考課など
国家能源局	補助的	自動車関連の省エネや新エネ、環境対策など

出所：胡・蔣（2017）および各種資料に基づいて筆者整理作成。

最後に、中国のEV産業政策は多様な形態という性格をもつ。一般的に先進国の場合、産業政策は「法」の形で登場する（日本は代表的の国）が、これまで、中国EV産業に関連する産業政策は、「法」もあれば（比較的に少ない）、「計画」、「文件」、「綱要」、「通知（通達）」、「弁法」、「意見」など「立法＋行政＋規制＋強制＋ α 」という多様性を示す。無論、「五カ年計画」のようなものは、中国の立法機関の全人代が可決したものであるため、先進国の「法」に相当するが、これ以外には数多くの「政策」が存在するという点は中国的特色であろう。

【参考文献】

1. 浅田正雄（2005）「産業政策論の争点——定義と有効性をめぐる問題」関西大学『経済論集』第55巻第1号
2. 伊藤元重・清野一治・奥野正寛・鈴村興太郎（1988）『産業政策の経済分析』東京大学出版会
3. 李博文・具承桓（2022）「技術イノベーション期における後発自動車部品企業能力構築と成長戦略：中国CATL社の供給体制を中心に」京都産業大学マネジメント研究会『京都マネジメント・レビュー』第40号
4. 岩田規久男（2005）『日本経済を学ぶ』筑摩書房
5. 小野五郎（1999）『現代日本の産業政策』日本経済新聞社
6. 貝塚啓明（1973）『経済政策の課題』東京大学出版会
7. 清川雪彦（1991）「中国の産業・技術政策と技術環境整備の緊要性」一橋大学『一橋論叢』第105巻第6号
8. 胡广地・蒋瑜潔（2017）「中国新エネ自動車産業政策の狙い」科学技術振興機構『研究・技術・計画』第32巻第4号
9. 小林哲也（2020）「中国における新エネルギー車市場の拡大に関する考察」機械振興協会『経済研究所小論文』No.9
10. 小宮隆太郎・奥野正寛・鈴村興太郎（1984）『日本の産業政策』東京大学出版会
11. 小宮隆太郎（1999）『日本の産業政策』東洋経済新報社
12. 佐野淳也（2020）「中国の産業支援策の実態——ハイテク振興重視で世界一の強国を追求——」日本総研『JRI レビュー』Vol.3, No.75
13. 柴田友厚（2021）「技術の補完性，EVが有利」『日本経済新聞』2021年1月22日「経済教室」

14. 清水顕司 (2023)「中国 EV・車載電池企業の海外戦略調整期を迎えた中国 NEV 産業、政策転換は市場拡大前の 2020 年」ジェトロ (<https://www.jetro.go.jp/biz/areareports/special/2023/>)
15. 田中信彦 (2022)「テスラ、トヨタに核心技術を提供——「遅咲き」の中国実力企業 BYD は自動車業界を変えるか」『ウィスダム』
16. 陳麗華 (2007)「中国の経済成長と産業政策の展開」中京女子大学『中京女子大学研究紀要』第 41 巻 57 号
17. 趙英 (2020)「中国における新エネルギー自動車政策と実施状況」国立研究開発法人科学技術振興機構・中国総合研究・さくらサイエンスセンター編『中国における新エネルギー自動車の技術開発の現状と動向』科学技術振興機構、所収、第 3 章
18. 鶴田俊正・伊藤元重 (2003)『日本産業構造論』NTT 出版
19. 湯 進 (2021)「EV 用バッテリーで世界シェアトップ 「中国・CATL」の知られざる正体」エコノミスト Online
20. 龔成華 (2021)「中国の新エネルギー車政策と完成車メーカーの電動化戦略」鳥取環境大学『公立鳥取環境大学紀要』第 16 号
21. 平井久之 (2011)「電気自動車 (EV) ビジネスの差別化要因と方向性について」大阪市立大学『創造都市研究 e』6 巻 1 号
22. Heilmann, Sebastian (2018), *Red Swan: How Unorthodox Policy Making Facilitated China's Rise*, Chinese University Press.
23. 程塚正史・王 婷 (2018)「自国市場を揺籃装置とする中国の新エネルギー車産業戦略——日本など外国企業への影響と対応策——」日本総研『JRI レビュー』Vol.8, No.59
24. 藪下史郎・國府田桂一・秋山太郎 (1992)『日本経済——競争・規制・自由化——』有斐閣
25. 真家陽一 (2022)「新エネルギー自動車 (NEV) をめぐる中国の政策動向」国際協力銀行『JBIC 中国レポート』第 3 号
26. 三輪芳朗・J・マーク・ラムザイヤー (2002)『産業政策論の誤解』東洋経済
27. 李 偉 (2024)「中国の EV 政策：政府の動向や今後の課題を解説」ビズラブ・マガジン (<https://trend.bizlab.sg/blog/2022/03/20/china-trend-ev/>)
28. 李雪連 (2024)「世界電気自動車産業の現状と展望：EV 急伸も地域間で差、供給網等を巡り摩擦増大」丸紅経済研究所『産業・政策調査』3 月号

29. 丸川知雄（2000）『移行期中国の産業政策』アジア経済研究所
30. 丸川知雄（2020）「中国の産業政策の展開と「中国製造 2025」」比較経済体制学会『比較経済研究』第 57 巻第 1 号
31. 森路未央（2019）「新エネルギー車の市場と政策の回顧と展望」亜細亜大学『アジア研究シリーズ』104 号
32. 森山博之（2018）「中国の新エネルギー自動車の政策動向」旭リサーチセンター『ARC リポート』RS-1023
33. 劉鶴・楊偉民（1999）『中国的産業政策：理念与实践』（中国語）中国経済出版社
34. 渡邊真理子（2024）「中国の産業政策を考える：経済学的分析枠組みと実証的評価」財務省「中国研究会」の講演

＊本論文は立正大学経済研究所の 2024 年度研究助成を受けて作成したものである。