

上海自由貿易試験区の成果と課題

—上海の国際センター化と規制緩和の全国展開に向けて—

調査部

主任研究員 佐野 淳也

要 旨

1. 上海市は、「4つの中心」（国際経済、金融、貿易、運輸センター）を目指す発展計画と現実とのギャップを解消するため、自由貿易区の開設を中央政府に働きかけた。これは、許認可権限の見直しや対外開放措置の深化を試行するためのモデル地区を必要としていた中央政府の思惑と合致し、2013年8月に同市に自由貿易試験区（以下、試験区）を設置することを認めた。
2. 試験区で経済関連のサービス提供や監督管理を行っているのは、上海市の「出先機関」と位置付けられる管理委員会である。ただし、重大な問題については中央政府に遅滞なく報告し、指示を仰ぐ必要がある。中央政府は試験区で推進すべき改革プランの立案や指導を、上海市政府は実務面の管理を担当する役割分担になっている。既に、ワンストップサービス化など、企業向けサービスの向上に向けた方針が示されている。
3. 試験区では、2～3年の改革実験期間中に、①事前審査から事後管理の重視など政府機能の転換加速、②外資の直接投資に対する一層の市場開放、③金融分野の開放と改革の深化を実現させたいとしている。中央政府は全体プランの中で、改革の進捗状況に応じ、実施地域や試行範囲を逐次拡大する方針を明記しており、当初より上海市以外の地域での実施を想定していることが読み取れる。
4. 試験区の外資企業誘致のアピールポイントは、税制優遇措置の付与よりも通関手続きの簡素化や参入規制の緩和、法制度整備である。投資禁止分野のみを明記したネガティブリスト方式の導入やサービス業主体の市場開放は、これまでの中国の外資誘致策ではみられなかった特徴といえる。ネガティブリストについては、行政機関の過度な介入を抑え、投資を促す効果が期待される一方、制限・禁止事項が追加されるなど、明確な方向性がみえにくいという問題点を抱えている。
5. 設立申請手続きの簡素化と緩和措置が奏功し、試験区に進出する企業数は急増した。とはいえ、外資企業の進出分野は一部の業種に限られ、政府の設定した重点サービス業種への進出は、総じて少ない。また、実務上の根拠となる関連規定が出揃っていないため、事業を具体的に展開するに至らない業種もある。
6. 今後、金融面を中心に、さらなる規制改革を進め、新たな経済発展モデルとしての可能性を示すことが出来るのか、具体的な成果は抵抗勢力に対する有力な説得材料となるため、試験区の成否は、習近平政権の構造改革の実現性を占う試金石の1つと位置付けることが出来る。

目次

はじめに

1. なぜ上海に自由貿易試験区が設置されたのか

- (1) 国際センター化の契機にしたい上海市政府
- (2) 改革成功モデルを欲した中央政府

2. 試験区の特徴と試行策の進捗状況

- (1) 試験区の実施管理体制
- (2) 試験区で何が試みられるのか
- (3) 試験区設置後に現れた成果と課題

おわりに

はじめに

2013年9月、上海自由貿易試験区の開設記念式典が行われた。発足以降、この試験区に関する情報は、断片的に報じられている。しかし、それが何の目的で設立されたのか、どのような施策が実施され、今後どの程度進展すると見込まれるのか、同地区での実験が中国の他の都市でも展開されていくのか、といった問題を網羅的に分析したレポートは少ない。

このような問題意識に基づき、本稿ではまず、上海に自由貿易試験区が設置された経緯を整理し、試験区の設立を目指した中央および上海市政府の思惑について分析する(1.)。上海自由貿易試験区に関する主要規定や試行策の進捗状況(2014年前半まで)から判断すると、試験区が上海の国際センター化だけでなく、規制緩和の全国展開を見据えた実験として位置付けられ、経済の「バージョンアップ」(中国語で「昇級」)、対外開放の一層の深化、許認可権限の見直し、金融自由化、公平な企業間競争の実現を模索するツールとなっていることを指摘する(2.)。

1. なぜ上海に自由貿易試験区が設置されたのか

(1) 国際センター化の契機にしたい上海市政府

上海自由貿易試験区（以下、試験区とする）開設までの経緯を振り返ると、2013年3月の李克強首相の上海視察を契機に、設置に向けた動きが急加速し、実現に至ったことがわかる（図表1）（注1）。ただし、李首相の視察以前より上海市政府が開設に向けて取り組んでいたことも注視すべきであろう。

中国国内の報道によると、2005年以降、国務院に対し、上海を含むいくつかの都市が既存の保税區をより自由度の高い自由貿易区へと転換するよう求める提案書をそれぞれ提出

図表1 試験区開設までの経緯

時期	出来事
2005年以降	・上海、深圳、天津などの都市が国務院（中央政府）に対し、保税區を自由貿易区に転換するよう求める提案書をそれぞれ提出
2011年11月	・上海市、保税區を自由貿易区に将来転換させるとの意向を表明
2013年3月末	・李克強首相、上海視察の際、「現行の保税區をベースとした自由貿易試験区の設置検討を奨励する」と発言
2013年6月30日	・「中国（上海）自由貿易試験区総体方案」の草案を国務院に提出
2013年7月3日	・国務院常務会議、「中国（上海）自由貿易試験区総体方案」を大筋で採択（正式承認は8月下旬）
2013年9月29日	・試験区の開設記念式典開催

（資料）各種報道を基に日本総合研究所作成

している（注2）。

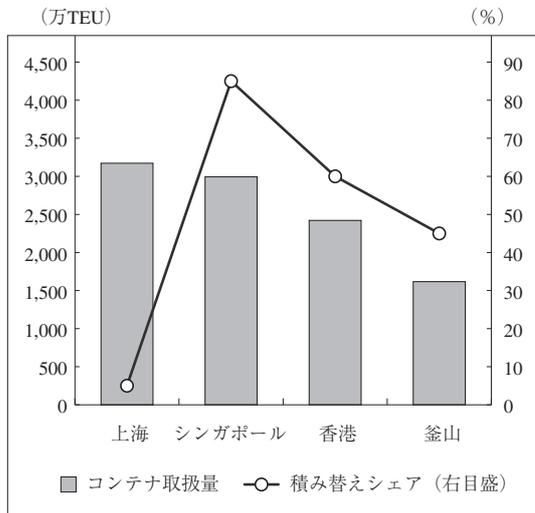
提出後、中央省庁や政府系シンクタンクによる検討作業が実施されたものの、リーマン・ショック後の景気減速への対応などに追われ、それ以上の進展はみられなかった。

こうした状況下でも、2011年11月の第11回世界自由貿易園区大会の際、保税區を将来自由貿易区に転換させる意向を公式表明するなど、上海市は自由貿易区構想を国内外にアピールし続けた。そして、李首相による構想支持発言を受け、中央政府が「中国（上海）自由貿易試験区総体方案」（以下、「全体プラン」とする）を立案する段階では、上海市政府は商務部をはじめとする中央省庁とともに、その作業に参画する機会を得た（「全体プラン」の概要については、後述）（注3）。

上海市政府が自由貿易区の開設を中央に働きかけた背景として、1999年以降掲げてきた「4つの中心」（国際経済、金融、貿易、運輸センター）という発展戦略と現実とのギャップが埋まらないことへの焦りがあったと推測される。

例えば、上海港のコンテナ取扱量は2010年以降世界一である。これは一部に、上海市が貿易や運輸の国際センターへと発展した証拠としてあげられるものの、全体に占める国際コンテナ積み替えの割合（2011年）をみると、上海は5%にとどまり、シンガポールの85%、香港の60%、釜山の45%を下回る（図表2）。

図表2 上海港のコンテナ取扱状況



(注) 積み替えシェア = 国際コンテナ積み替え量 / コンテナ取扱量

(資料) 上海財経大学自由貿易区研究院 上海発展研究院
『2014中国(上海)自由貿易試験区発展研究報告』P.90
掲載の表をグラフ化

つまり、上海港は中国の二国間貿易や運輸面における中心ではあるものの、第3国向けコンテナを積み替える機能は弱い。コンテナ積み替えを円滑に進めるための運営ノウハウなどの面で、他のアジアの主要港よりも劣る現状は、上海が世界の運輸センターになる可能性が低いことを暗示する。

金融面でも、外資系銀行の数がニューヨークやロンドン、香港に比べて少ないことなどから、上海財経大学 [2013] は、世界的な都市と上海との差は「なお大きい」と評価した(注4)。改善されているものの、幅広い金融商品およびサービスの提供、専門性の高い人材層の厚さ、公平な法運用といった点でも、

上海に比べ香港やシンガポールの方が優れているとの見方が一般的である。

世界経済フォーラム (WEF) の国際競争力レポート (*The Global Competitiveness Report*) は、市場の規模やインフラなどの12分野について、世界148の国と地域をランキングしている。その内、「金融市場の発展」をみると、香港が第1位、シンガポールは第2位と、高評価を得たのに対し、中国は第54位であった。金融サービスの使いやすさ、貸し手および借り手に対する法的保護に対する低い評価が順位を押し下げる要因となっている。

また、上海市の経済規模は拡大し、1人当たりGRP (域内総生産) も増え続けている。とはいえ、他の一級行政区 (省、自治区、直轄市) の経済成長ペースが上海を総じて上回ったため、中国のGDP (31の一級行政区のGRPの合算ベース) に占める上海市の割合は、2000年の4.8%から2013年には3.4%に低下した。1人当たりGRPで上海市は長い間第1位を維持してきたが、2011年に天津市、12年には北京市に追い越され、現在では第3位に後退した。

こうした中国経済における相対的な地位低下を受け、上海市政府は「4つの中心」発展戦略の具現化が不可欠と判断し、自由貿易区の設置を中央政府に働きかけたと思われる。

(2) 改革成功モデルを欲した中央政府

国務院（内閣に相当）は2013年夏、上海市内の4つの税関特殊監督管理区域（上海市外高橋保稅区、外高橋保稅物流パーク、洋山保稅港区、上海浦東空港綜合保稅区）を自由貿易試験区に轉換することを承認した(図表3)。中国經濟の高度化に向け、国務院も上海の国際センター化を決定したのである。

ただし、それは唯一の要因ではなく、国務院はむしろ別の理由から、試験区の設置を決定した可能性が高い。前述した李克強首相の上海視察は、その有力な推測根拠である。

図表3 試験区を構成する4つの税関特殊監督管理区域

区域名	区域の特徴	面積 (km ²)
上海市外高橋保稅区	・1990年、中国で保稅区の認可を受けた最初の区域であり、最も經濟發展した保稅区。	10.00
外高橋保稅物流パーク	・中国初の保稅区物流パーク。	1.03
上海浦東空港綜合保稅区	・空運に関する付加価値サービスセンターを建設し、航空機のリース基地、メンテナンス基地として發展するとともに、IT製品や航空機材を中心とした貨物の配送、中繼基地。	3.59
洋山保稅港区	・大洋山島と小洋山島に属する島々の間の海を埋め立てて作られた地区。上海市との間には長さ32.5kmで世界有数の長さの東海大橋が敷設。東海大橋の本土側にあたる浦東新区(2009年まで南匯区)では、埋立地に新都市・臨港新城が建設され、企業誘致が進行中。	14.16

(資料) 人民網日本語版特集ページを基に、日本総合研究所作成 (<http://j.people.com.cn/94476/206619/208480/>)

同首相は就任記者会見(2013年3月17日)において、①起業などの經濟活動に対する政府の許認可権限の見直し、②改革・開放を通じた經濟のバージョンアップを強調した。その会見から半月も経たない3月末、首相就任後初の地方視察(上海市、江蘇省)を行っている。規制緩和などの改革を先行実施する実験候補地(上海市の外高橋地区)を直接確認する目的があったのであろう。

視察時、李首相は上海市の幹部に対し、自由貿易試験区の設置を検討するよう発言した。その際、対外開放による改革推進の必要性を力説するとともに、「試点先行(まず試験的にやってみる)」という表現を用い、改革のモデル地区となることを要請した(注5)。

7月3日の国務院常務会議において、「全体プラン」が大筋で採択(正式承認は、8月下旬)された。同会議終了後の声明文では、試験区を貿易や投資の円滑化、政府の権限見直しなどの改革を推進するための「試験田(=実験地)」と明記した(注6)。

複数の申請都市の中から上海が選ばれた理由について、高虎城商務部長(大臣)は、①初期段階から高度な改革実験を実施することが可能であり、改革のリスクに耐え得る高い能力を備えていること、②保稅監督管理の面で優れた制度およびノウハウを有していること、③長江デルタに位置し、後背地への經濟波及効果を期待出来る地理的優位性を指摘し

た(注7)。

- (注1) 正式名称は中国(上海)自由貿易試験区であるが、本稿では法令名などを除き、試験区と簡略表記した。
- (注2) 中国証券網「中証網專題-國務院正式批准中国(上海)自由貿易試験区」(<http://www.cs.com.cn/xwzx/xwzt/12082301/>)。
- (注3) 商務部のホームページ掲載記事(<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ai/201308/20130800262548.shtml>)および上海財経大学自由貿易区研究院「中国(上海)自由貿易試験区大事記」上海財経大学自由貿易区研究院 上海發展研究院『2014中国(上海)自由貿易試験区發展研究報告』P.4~5。
- (注4) 上海財経大学現代市場營銷研究中心「自由貿易試験区推進上海“平台經濟”建設」『2014中国(上海)自由貿易試験区發展研究報告』P.87~90。
- (注5) 上海財経大学自由貿易区研究院「中国(上海)自由貿易試験区大事記」『2014中国(上海)自由貿易試験区發展研究報告』P.4。
- (注6) 2013年7月3日の國務院常務會議については、中国政府網(http://www.gov.cn/guowuyuan/2013-07/03/content_2591126.htm)に掲載。
- (注7) 中国政府網「高虎城就建立中国(上海)自由貿易試験区接受採訪」(http://www.gov.cn/gzdt/2013-09/29/content_2497733.htm)。

2. 試験区の特徴と試行策の進捗状況

開設までの経緯を整理すると、試験区は、上海の国際センター化と規制緩和などの改革推進という2つの期待を担っていることがわかる。では、その実現に向けた試行策の実施・管理において、中央と上海の2つの政府の間でどのような役割分担が行われているのだろうか。また、いかなる方針が打ち出され、従来の企業誘致策とどのような相違点があるのか。さらに、現時点(2014年6月末)までにどのような進展があったのか、進展に伴いどのような課題は浮上してきたのか。以下で

は、「全体プラン」や試験区関連の主要法規の特徴を整理しながら、こうした点を明らかにしていきたい。

(1) 試験区の実施管理体制

試験区における実施管理体制、中央および上海市政府の役割分担を把握するため、中国(上海)自由貿易試験区管理委員会(以下、管理委員会)に対する指揮命令系統を確認しておこう。

「中国(上海)自由貿易試験区管理弁法」(以下、「管理弁法」)の第4条は、試験区内で経済関連のサービス提供や監督管理を行う管理委員会を上海市政府の「出先機関」と位置付けた(図表4)(注8)。

この条文からは、試験区の設置許可後、中央政府は関与せず、上海市政府に規制緩和や行政サービスを全権委任したとも解釈出来る。しかしながら、「管理弁法」自体が中央政府の「中国(上海)自由貿易試験区全体方案」(「全体プラン」)に基づき策定された法規である。加えて、この「全体プラン」では、重大な問題については國務院、すなわち中央政府に遅滞なく報告するだけでなく、指示を仰ぐよう求めている。

試験区で適用される新しい法規や規制緩和の根拠となる文書(分析は後述)が中央省庁および上海市政府より相次いで出されている。それらの関連性をみると、中央が全般的な方向性を示す文書を出し、上海市政府が実

図表4 試験区の実施管理体制

重要ポイント	主な掲載内容と特徴
管理機構の位置付け	<ul style="list-style-type: none"> 上海市が「中国（上海）自由貿易試験区管理委員会（管理委員会）」を設立 管理委員会は、市政府の出先機関として、試験区における改革任務の実践と行政事務の統括的な管理・調整を担当
規制緩和	<ul style="list-style-type: none"> 外資企業による投資プロジェクトについては、原則（ネガティブリスト掲載分野などを除く）として認可制から届出制に変更 試験区内の企業が海外で投資設立する企業については、原則届出制
窓口の一本化	<ul style="list-style-type: none"> 外資企業による投資プロジェクトの許可/届出、企業設立/変更における一括申請、一括受理、申請者への一括送達体制（ワンストップサービス）を構築 試験区企業による海外投資届出におけるワンストップサービスの構築
その他	<ul style="list-style-type: none"> 試験区における金融改革と上海国際金融センター建設との連動 試験区に関する政策を制定、調整する際には、試験区内企業から意見を積極的に募集しなければならない

（資料）試験区ホームページ「中国（上海）自由貿易試験区管理弁法」、ジェトロホームページ（里兆法律事務所がジェトロの依頼を受けて文書を作成）

務的な細則を策定し、それを補完するといった傾向があると指摘出来る。

制度上、中央政府は試験区で推進すべき改革プランの立案や全般的な指導、上海市政府が実務面の管理を担当するといった役割分担になっている。

企業誘致や行政改革の推進の面では、次の3点が試験区の特徴といえよう。

第1に、「一口受理」（ワンストップサービス）の方針（例えば、「管理弁法」第28条）を打ち出したことである。中国の場合、外資企業における投資プロジェクトや海外投資な

どの際、企業が中央や地元の関係機関から許可を得なければならないケースは少なくなく、事業展開の阻害要因となってきた。対応窓口の一本化は、企業にとって大きなプラスになる。

第2に、企業向けサービスを強く意識したことである。「管理弁法」第7条は、一元的な行政サービス（ワンストップサービスも含む）を行う部署に関して、試験区の地理的条件（4カ所に分散）や企業のニーズに合わせて設置するよう規定した。同第27条では、政策の制定や調整の際、管理委員会が区内の企業の意見を積極的に集めなければならないとしている。これらは、公務員の意識改革を促すものと評価出来る。

第3に、新しい規定と既存の法令との間で想定される齟齬への対策を予め講じたことである。2013年8月30日、全国人民代表大会（国会）の常務委員会は、関連法令の定める行政審査・認可の一時停止権限を試験区に限って国務院に付与すると決定した。この決定により、中央政府は独自の判断で、外資企業関連の許認可や規制措置の緩和拡大が可能になった。併せて、一時停止措置が問題ないと判断される場合、試行期間終了後（目安は2016年9月末）に現行の法規制を改廃する方針も示された（注9）。

(2) 試験区で何が試みられるのか

「全体プラン」を分析すると、中央政府が

短期間で成果を積み重ね、適用地域の拡大を前提に、改革を進めようと考えていることが読み取れる。

試験区設置の意義として、「全体プラン」は、①事前手続きの簡素化など、政府機能の転換加速、②貿易・投資における利便性の向上、③改革・開放の深化に向けた経験の蓄積を掲げた（図表5）（注10）。いずれも難題と思われるが、これらの改革について、中央政府は「2～3年」という非常に短い時間で進めるとしている。

図表5 試験区の全体プラン

重要構成項目	主な指摘事項
試験区の意義	・2～3年の改革実験期間中に、試験区で政府機能の転換、貿易や投資における利便性の向上を図り、改革・開放の深化に向けた経験を蓄積
実施地域	・地理的な範囲は、4カ所（上海市外高橋保稅区など）の税関特殊監督管理地域 ・改革の進捗状況に応じて、実施地域および試行措置を逐次拡大
主要目標と実現に向けた取り組み	・①政府機能の転換加速、②投資に関する市場開放措置の拡大、③貿易発展方式の転換推進、④金融分野の開放と改革の深化、⑤法的な制度保障の改善が主要目標 ・目標実現に向け、サービス業の市場開放拡大など、9項目の対策を講じる
適切な税関管理・税収制度の構築	・試験区と海外との間は、手続きの簡素化を推進 ・試験区と中国国内の間は、安全で効率的な管理制度の確立を優先 ・試験区内の企業に対して税制上の恩典を付与
役割分担	・国務院が統一的に指導し、上海市が実際の業務を担当 ・重大な問題については、遅滞なく国務院に報告して指示を請うよう明記

（資料）中国政府ホームページ「中国（上海）自由貿易試験区総体方案」、各種報道などを基に日本総合研究所作成

そのうえで、改革の進捗状況に応じて、実施地域および試行措置の範囲を逐次拡大していくと表明した。「全体プラン」実施に関する通達の中で「可複製、可推广（まねることが出来、普及させることが出来る）」が強調されたことから、試行前から試験区内における規制緩和の拡充のみならず、上海市以外の地域への改革の移植を想定していたと判断出来る。

企業誘致において、「全体プラン」は従来と異なる手法をいくつか提示した。その1つが直接投資に関するネガティブリスト方式の導入である。

中国ではこれまで、どの業種で外資企業の投資が歓迎され、制限を受けるのかを詳細に記した『外商投資産業指導目録』（ポジティブリスト）を基準としており、記載外の業種が認められるか否かについて、企業が判断出来なかった（注11）。しかし、ネガティブリスト方式では投資禁止分野しか掲載されず、同リストになれば原則的に参入可能であることから、外資の進出を促す効果が期待される。また、ネガティブリストは、行政機関による企業活動への過度な介入を阻止するため、行政改革にも寄与する。

もう1つ注目されるのは税制優遇措置ではなく、規制緩和を企業誘致政策の中心に位置付けたことである。

税率の一本化を定めた法律が2008年に施行されるまでの約30年間、中国では地方政府が

競い合うように、企業所得税などの減免をセールスポイントとし、外資企業の誘致を行ってきた。しかしながら、「全体プラン」では、対外投資などに伴う所得税の分割納付や設備輸入時の免税をあげたものの、企業所得税の減免は盛り込まなかった。しかも、税制上の優遇措置は、試験区内の条件を充たしたすべての企業や個人に適用されるため、外資企業のみを対象とした恩典ではない。試験区における税制改革策の中に通関手続きの簡素化が盛り込まれていることから、企業誘致策の柱は、税負担の軽減から規制緩和にシフトしたといえよう。

その一方、「全体プラン」は、①事前手続きの簡素化など、政府機能の転換加速、②投資に関する市場開放措置の拡大、③貿易発展方式の転換推進(国際運輸など、貿易関連サービスのレベルアップ)、④金融分野の開放と改革の深化、⑤法制度の改善の5つを試験区における主要目標に設定した。これらの主要目標に沿って、具体策を提示しているが、とりわけ事前の審査・認可から事後の監督管理への政府の役割転換、公平かつ透明性の高い貿易・投資関連の法制度の整備に取り組む点は、起業促進および企業誘致策の中核であり、中国ではこれまでみられなかった政策でもある。

「全体プラン」は優遇措置ではなく、改革を通じた事業環境整備を前面に打ち出すことで企業進出を促そうとしている(注12)。

企業誘致の面でその他に注目される特徴としては、サービス業の市場開放を強調したことである。「全体プラン」に掲げられた具体的な開放拡大分野は、すべてサービス業である(図表6)(注13)。誘致対象業種が総花的、あるいは製造業中心になりがちであった従来の対外開放策とはまったく異なり、第12次5カ年計画(2011～15年)などで示された近代的なサービス業の振興を具体化したものとみることが出来る。

図表6の業種には、金融サービスや運輸サービス(遠洋貨物運輸、国際船舶管理)が含まれており、「4つの中心」(国際経済、金融、貿易、運輸センター)を目指す上海市の発展戦略が汲み取られていることがわかる。

図表6 6分野18業種でのサービス市場開放拡大措置

①金融サービス	②運輸サービス	③商業取引サービス
銀行、保険、ファイナンスリースの3業種	遠洋貨物運輸と国際船舶管理の2業種	電信付加価値業務とゲーム機販売の2業種
④専門サービス	⑤文化サービス	⑥社会サービス
弁護士や人材仲介など、7業種	公演運営と娯楽施設の2業種	職業技能訓練と医療サービスの2業種

(資料) 上海市外国投資促進中心編『中国(上海)自由貿易試験区政策彙編』などを基に日本総合研究所作成

(3) 試験区設置後に現れた成果と課題

2013年9月29日に記念式典が開催され、関連規定も同年10月1日より施行されたことで、試験区は名実ともに始動した。それから約9カ月を経た現時点（2014年6月末）において、どの程度の成果が現れたのか、進捗状況から浮かび上がる課題は何か、について以下で整理する（注14）。

成果として最初にあげられるのは、企業の進出ラッシュである（図表7）。2014年3月25日までの約半年間で、試験区には7,492社

図表7 試験区における改革の成果

分野	主な進展事項
企業進出	<ul style="list-style-type: none"> ・2014年3月25日までの約半年間で試験区内に新設された企業は7,492社 ・登録済だが未開設のものも含めると、約半年で試験区に約1万社（＝過去20年に同区内で新規登録された企業の数と匹敵）が進出
金融自由化	<ul style="list-style-type: none"> ・試験区内の企業は、区内を含む上海市内の金融機関で開設した自由貿易口座と海外の口座との間で自由な資金振替が可能 ・小口外貨預金金利の上限規制撤廃
サービス業における対外開放拡大／規制緩和	<ul style="list-style-type: none"> ・電信付加価値業務において4項目（コールセンター業務など）の開放を追加するとともに、外資持分比率50%以下という規制を一部の項目で緩和 ・試験区に進出した企業に限り、ゲーム機の製造および販売を解禁 ・マイクロソフト、ソニーがそれぞれ合弁会社を設立⇒ゲーム機を発売予定 ・会計事務所が試験区内に上海で2カ所目となる支所を設置することが制度上可能に
通関手続き	<ul style="list-style-type: none"> ・条件（法令遵守、申告ミスの少なさなど）を充たした試験区内の企業はすべて、輸入貨物の「先入区、後通関」が認められることに

（注）本部機能が上海市にある会計事務所は試験区内に限り、1つ目の支所を設置可能。

（資料）上海税関ホームページ、ジェットロホームページ（里兆法律事務所がジェットロの依頼を受けて文書を作成）、各種報道などを基に日本総合研究所作成

が進出した。登録は済ませたものの、未開設の企業も含めると、約1万社が進出しており、これは過去20年間に同区内で新規登録された企業総数に匹敵する（注15）。設立申請におけるワンストップサービス化や登録資本金規制の緩和などの措置が奏功し、進出が促されたと評価出来る。

金融面における規制緩和では、2014年3月1日より小口外貨預金（300万ドル未満）金利の上限規制が撤廃された。中国全体でも、金利の自由化が徐々に進んできているものの、預金金利の上限規制（基準金利の1.1倍まで）はなお維持されている。こうした状況において、企業や個人の外貨預金（300万ドル以上の大口は、2000年9月に自由化を実施）に限られるものの、預金金利の完全自由化に踏み出したことは、金融改革の推進に対し、重要な意味を持つ。

実際、試験区での実施状況を踏まえ、6月27日には小口の外貨預金金利の上限規制撤廃地域が上海市全域まで拡大された。

他にも、試験区内の企業など同区内（区内企業の場合、上海市内の金融機関でも可）の金融機関で開設した自由貿易口座（Free Trade Accounting、通称FTA口座）と海外の口座との間で自由な資金振替が可能になったこと、クロスボーダーでの人民元決済に関する手続きの簡素化および規制緩和、多国籍企業による外貨資金集中運用管理を可能にする外貨管理制度改革の進展などの成果があがっ

ている（注16）。

金融以外のサービス業でも、具体的な進展がみられる。例えば、電信付加価値業務では、コールセンター業務をはじめ、4項目の対外開放措置が追加された。外資持分比率規制（50%以下）を部分的に緩和させる方針も併せて公表された（注17）。運輸サービスにおいては、試験区内の国際船舶輸送や国際船舶管理業務に対する外資企業の出資比率規制を一部緩めた法令が施行されている。

ゲーム機の製造・販売においては、試験区内の外資企業が生産したゲーム機を中国国内で販売することを認める細則が公表された。外資企業の反応は早く、マイクロソフトとソニーが合弁会社をそれぞれ設立し、ゲーム機の販売に乗り出すことが明らかになっている。

対外開放以外の分野における成果の中では、会計事務所の支所設置規制の緩和が注目される。中国では、過当競争を防止するため、「会計事務所の本部機能がある都市での支所設立および同一都市での2カ所以上の支所設立」を許可しない方針が慣例化していた（注18）。しかし、2014年4月、試験区では、2カ所目（本部機能が上海市にある会計事務所は1カ所目）の支所の開設を認める通達が財政部（会計事務所の所管官庁）より発出されたのである。企業の競争促進によって、低コストかつ高水準のサービスの提供につながる措置と評価出来よう。

通関手続きに関する規制緩和では、申告ミスが少ないなどの条件を充たした企業はすべて、輸入貨物の「先入区、後通関（先に貨物を搬入、後で通関手続き）」が認められることになった（注19）。従来の「先通関、後入区」方式に比べて通関日数や物流コストが減少することから、企業にメリットをもたらしている（注20）。同じく、一定の条件を充たした企業には、集中申告制度や関税の一括納付が認められるようになり、試験区外の企業に出荷するたびに税関へ報告し、関税を納めるといったコストが軽減される見込みである。

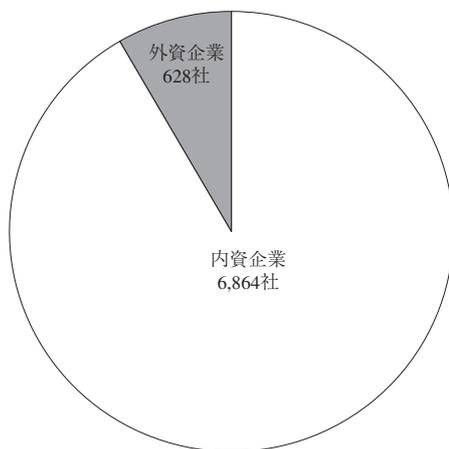
その一方、政府の思惑通りには進んでいない、あるいは是正が必要と思われる問題点も顕在化してきた。それは、次の3点に整理出来る。

第1は、進出してきた企業の経営実態が政府（中央および上海市）の期待とかい離していることである。

政府は、上海の国際センター化に向けて、世界トップレベルの技術水準や専門サービスを提供する外資企業（病院や法律事務所なども含む）に試験区へ進出してもらいたいと考えている。6分野18業種のサービス業向け対外開放措置に加え、試験区設置以降に出された関連規定においても、そうした期待が強く表れている。

ところが、試験区に新設された企業の内訳をみると、内資企業が全体の9割超を占め、外資企業は1割未満にとどまっている

図表8 試験区での企業設立（資本別）



(注) 2014年3月25日時点。
(資料) 中国政府ホームページ

(図表8) (注21)。さらに、各種報道から、試験区に進出した外資企業は金融機関など、限られた業種に集中しており、政府の設定した重点サービス業種に外資の進出が相次いでいるという状況には至っていない。

内資企業については、設立目的の業務に本気で取り組む意欲にあふれた会社ばかりではない模様である。報道によると、後から試験区への進出を希望する企業に会社を「高値で転売する」目的で登記申請した人も少なくないという(注22)。上海市全体の年間就業増加数(2013年)や上海の総人口に占める浦東新区の割合(12年)などを用いて試算すると、試験区発足から2013年末までに進出した内資企業3,405社は、1社平均10人程度の雇用しか創出しておらず、転売目的で経営実態のな

い会社が多いことを示している。

こうした状況を放置すれば、健全な企業間競争、高付加価値サービスをけん引役とした持続的な経済発展は、期待しにくい。投機的な動きをみて、外資企業が試験区への進出を躊躇するようになれば、上海を国際経済センターに発展させる構想の実現は難しくなる。

第2に、上海の国際金融センター化や金融改革の推進といった側面からみれば、改革試行が依然として不十分と考えられることである。

「全体プラン」を踏まえ、中国人民銀行は試験区で実施する制度改革方針を2013年12月に公表した(注23)。そこでは、①人民元のクロスボーダー利用の拡大、②金利自由化、③外貨管理制度の見直しといった重要改革を推進していくことが表明された。その中でとりわけ注目されるのが、自由貿易口座(FTA口座)の開設を認める方針を示したことである(図表9)。

成果の部分で言及したように、試験区内の企業などが開設したFTA口座と海外の口座との間での自由な資金振替が可能になった。ただし、その根拠となる規定(細則)の実施を求めた通知には、FTA口座で取り扱うことの出来る通貨は当面人民元のみと書かれており、外貨の取り扱いは見送られた(注24)。

当局は、細則の公布から6カ月後に実施状況を評価し、時期をみて外貨の取り扱いを認

図表9 中国人民銀行の基本方針

注目ポイント	主な内容
試験区での改革取り組み姿勢	<ul style="list-style-type: none"> 金融面での対外開放を推進するとともに、金利の市場化（自由化）や資本項目の自由な兌換などの改革措置の先行実施に注力 「成熟一項、推助一項（一項目の機が熟したら、その一項目を推進）」を原則とする
自由貿易口座（FTA口座）	<ul style="list-style-type: none"> 試験区内の個人や企業は人民元・外貨自由貿易口座（FTA口座）を開設可能、試験区外の個人や企業は試験区内の銀行において、人民元・外貨自由貿易口座を開設可能 FTA口座間、FTA口座と海外口座や試験区以外の国内にある非居住者口座との間では、資金の自由な振替（移動）が可能
人民元のクロスボーダー利用の拡大	<ul style="list-style-type: none"> 上海市内の銀行は、試験区内の企業や個人の指示に基づき、①経常取引、②直接投資に係るクロスボーダー人民元決済業務を直接行うことが可能 試験区内の企業は、経営上の必要に応じ、企業グループ内での双方向の人民元業務、国内外関連企業のための経常取引の集中受払業務が可能
外貨管理制度改革	<ul style="list-style-type: none"> 直接投資に係る外貨登記および変更登記手続きの権限を銀行に委譲 試験区内での多国籍企業による外貨資金集中運営管理の試行対象の拡大と外貨プーリング管理の簡素化
金利自由化	<ul style="list-style-type: none"> 試験区内の金融機関を大口譲渡性預金（CD）の優先発行対象に含め、試験区内でCD発行を先行実施 条件が整えば、試験区内の小口外貨預金（300万ドル未満）金利の上限規制を撤廃
資本市場の開放	<ul style="list-style-type: none"> 試験区内の金融機関および企業は規定に基づき、上海で証券取引や先物取引に参入可能 試験区内企業の海外親会社による中国国内市場での人民元建て債券の発行が可能

（資料）中国人民銀行ホームページ「中国人民銀行關於金融支持中国（上海）自由貿易試験区建設的意見」、各種報道などを基に日本総合研究所作成

める方針を示したものの、FTA口座で外貨を取り扱えるようになるのかどうかは依然として不透明である。

さらに、①試験区内企業の海外親会社による中国国内市場での人民元建て債券の発行、②試験区内の金融機関および企業による上海での証券取引・先物取引などに対する具体的

な規定が出されていないため、国際金融センターにふさわしい金融サービスを提供する体制が整っているとはいえない（注25）。

政府の方針は示されていても、実施されない事項がいくつも残る状況が続けば、外資企業・金融機関の期待は失望へと反転しかねない。仮に、規制緩和を実行出来たととしても、それがユーザーである内外企業のニーズに応えるものでなければ、先行する他の国際金融センターと上海との格差は解消されないであろう。

第3に、規制緩和の進展を織り込んでも、外資企業にとって試験区への進出を躊躇させる問題が残っていることである。

例えば、ネガティブリストは、試験区の記念式典が行われた2013年9月29日に、上海市政府から公布された（注26）。公布自体は高く評価出来るものの、内容については満足出来るものとはいえない。現行の『外商投資産業指導目録』と比較しても、制限や禁止事項が緩和されたとはいえないからである。サービス業に絞っても、①インターネットデータセンター業務への投資の禁止、②オンラインゲームの運営サービスへの参入禁止、③国際海運貨物荷役やコンテナヤード業務は中国企業との合作・合弁に限定といった『外商投資産業指導目録』になかった規制強化措置がネガティブリストに盛り込まれた。

企業サイドからの改善要望を受けてか、2014年7月1日にネガティブリストの改訂版

が発表され、即日施行された。禁止・制限項目数が190から139に減少され、コンテナヤード業務を合弁・合作に限るなどの規制が一部緩和された。しかし、改訂版は外資にとって魅力的なものに一変したとはいえ、参入禁止分野の数を必要最小限まで削減するとともに、出資比率制限などの一層の緩和に踏み込んでいくことが望まれる。

また、業種（保険や人材仲介など）によっては具体的な実施細則がなお公表されない、また、出されているにもかかわらず、外資企業が事業展開に乗り出せない要因となっている。

例えば、インターネット接続サービスは、業務地域が試験区内のみに制限されている。試験区のある浦東新区の総人口は約530万人であるが、試験区で居住している人は、その10分の1程度に過ぎない（統計データから試算）。事業範囲が試験区に限られた場合、採算面での企業の不安は大きいと考えられる。

ゲーム機についても、課題を指摘出来る。販売禁止から14年の年月を経る間に、ゲームの主流は専用機からネットへとシフトした（注27）。さらに、ゲームソフトの販売前に当局の審査を受けなければならないが、審査に通らないケースも想定される（注28）。ゲーム専用機の製造・販売がビジネスの面で成功を収められるかどうかは楽観出来ない。

(注8) 「管理弁法」の中国語全文は、中国（上海）自由貿易試験区のホームページ（<http://www.ystpa.gov.cn/>

http://www.jetro.go.jp/world/asia/cn/ftz/pdf/20131001_jp.pdf、里兆法律事務所がジェトロの依頼を受けて文書作成）を参照。

- (注9) 中国人大網（国会のホームページ）「全国人大常委委關於授權國務院在中國（上海）自由貿易試驗區暫時調整有關法律規定的行政審批的決定」（http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2013-08/31/content_1805118.htm）。
- (注10) 「全体プラン」およびその実施に関する通達の中国語全文は、中国（中央）政府のホームページ（http://www.gov.cn/zwgc/2013-09/27/content_2496147.htm）に掲載。
- (注11) 『外商投資産業指導目録』には禁止類も掲載されているが、ごく一部に過ぎず、ポジティブリストとしての同目録の性格を損ねるものではない。
- (注12) 人民網「上海沒要政策、要改革」（http://paper.people.com.cn/gjjrb/html/2013-08/12/content_1281453.htm）。
- (注13) 厳密に言えば、ゲーム機の販売サービスに、製造が含まれている。
- (注14) 2014年後半以降も、試験区において規制緩和や関連規定の整備が徐々に進展すると見込まれる。したがって、試験区での事業展開を検討の際、最新状況の確認が適切な判断を下す必須条件となる。
- (注15) 中国政府網「探路深水区－盤点上海自貿試験区半年運行三大亮点」（http://www.gov.cn/xinwen/2014-03/30/content_2649688.htm）。
- (注16) FTA口座はFree Trade Accountingの略称であり、自由貿易協定（Free Trade Agreement）関連の口座という意味ではない。
- (注17) 電信付加価値業務の追加措置については、ジェトロのホームページ（<http://www.jetro.go.jp/world/asia/cn/ftz/20140106.html>、里兆法律事務所がジェトロの依頼を受けて文書作成）を参照。
- (注18) 「上海の会計事務所、試験区に2カ所目の支所設立が可能に」（ジェトロ『日刊通商弘報』2014年4月24日付記事）。
- (注19) 上海海関「上海海関關於在中國（上海）自由貿易試驗區實施境外入区貨物“先進区、後報關”作業模式的公告」（<http://shanghai.customs.gov.cn/publish/portal27/tab64055/info703709.htm>）。ただし、適用を受けるには、事前の手続きが必要である。
- (注20) 上海市浦東新区駐日本經濟貿易事務所ホームページ「自貿区百日、新型貿易業態的發展をアップ」（<http://japanese.pudong.gov.cn/News/News%202014/20140113a.html>）。
- (注21) 2014年6月末時点では、外資企業は1,245社、全体に占める割合も10%を超えたものの、内資企業が大部分を占める状況は変わっていない（『日刊中国通信』2014年7月9日付け記事）。
- (注22) 毎日新聞のホームページ「上海交差点：商機にお

- ばちゃんパワー」(<http://mainichi.jp/opinion/news/20131028k000e070168000c.html>)。
- (注23) 中国人民銀行のホームページ「中国人民銀行關於金融支持中国（上海）自由貿易試験区建設的意見」(http://www.pbc.gov.cn/publish/goutongjiaoliu/524/2013/20131202094934794886233/20131202094934794886233_.html)。
- (注24) FTA口座に関する細則およびその実施に関する通達の中国語全文は、中国人民銀行上海総部のホームページ (http://shanghai.pbc.gov.cn/publish/fzh_shanghai/4187/2014/20140522150003361284728/20140522150003361284728_.html) に掲載。
- (注25) FTA口座には、海外からの借入金による入金も制度上認められたが、細則がないため先送りされており、実際には資本金や経常項目（取引）での入金に限られる。
- (注26) ネガティブリストの中国語全文は、中国（上海）自由貿易試験区のホームページ (http://www.ystpa.gov.cn/WebViewPublic/item_page.aspx?parentId=627&id=968) に掲載。
- (注27) 『朝日新聞』2014年5月27日付記事。
- (注28) ゲームソフトの内容審査を定めた規定の中国語の全文は、上海市政府のホームページ (<http://www.shanghai.gov.cn/shanghai/node2314/node2319/node12344/u26ai38861.html>) に掲載。

おわりに

本稿では、国際センター化構想と規制緩和などの改革実験の成功モデル探しという2つの期待を担い、上海市に自由貿易試験区が設置されたことを明らかにした。試験区に関する主要規定の分析からは、上海を金融や貿易などでの国際センター化に寄与する取り組みと政府の許認可権限の見直しや企業競争の促進につながる規制緩和措置が重視されている状況を確認出来た。

試験区の業務開始から約9カ月を経た現在、区内への新設企業数の急増や金利の自由化といった一定の成果がみられる。半面、進捗状況の俯瞰を通じて、①政府の期待と実際に進出した企業の経営実態とのかい離が大き

いこと、②金融面における改革はなお不十分と評価されること、③実務上の根拠となる具体的な規定が出揃わないなど、外資企業にとって試験区への進出を躊躇させる状況は総じて変わっていないこと、の3項目が主要課題にあげられる。

現時点での成果および課題を踏まえると、上海自由貿易試験区は目標や取り組むべきことを確定し、具体的な行動を起こしはじめた段階と判断出来る。「全体プラン」などで示した改革方針を全国展開させていく、そして、上海が香港やシンガポールといったライバルに追いつくまでの道のりは遠い。

残りの実験期間中でこの2つの期待を充足させるため、どのような取り組みが政府に求められるのか、最後に指摘する。

政府には、スローガンではなく、客観的なデータを通じて、試験区の成果を示すことが望まれる。例えば、海外からの直接投資額において、試験区、さらには上海市の中国全体に占める割合が上向いていけば、試験区で施行された規制緩和が効果をあげたとの評価を得られるようになるであろう。規制緩和によって、上海の港（洋山港も含む）で国際コンテナの積み替えが活発化した場合、それは改革の成功とみなされるとともに、上海の国際運輸センター化にも寄与したと評価出来る。

試験区に進出した企業が具体的なサービスを開始し、利益をあげる事例が増えるよう環

境整備も不可欠である。マクロ、ミクロの両データで改革による成果を内外に積極的に発信していくことこそ、改革への抵抗や反発を和らげる唯一の方法である。

2013年11月の「三中全会」（中国共産党第18期中央委員会第3回全体会議）および2014年3月の全国人民代表大会は、「中国（上海）自由貿易試験区」での改革と開放の深化を盛り込んだ。さらに、2014年5月には、習近平国家主席（兼総書記）が試験区を視察した。一連の動きから、試験区における行政の許認可権限の見直しや外資企業向けの規制緩和・対外開放措置は習近平政権の最重要施策と位置付けられる。

試行期間終了までに規制緩和がどの程度実施され、具体的な成果を出していくことが出来るのか、習近平政権の進める構造改革全体の成否を展望する先行実験地という役割に着目しながら、上海自由貿易試験区の取り組み

を引き続き追跡する必要がある。とくに、金融面での改革は、規制緩和の全国展開に加え、上海の国際センター化にとっても重要な分野であることから、期待にどこまで応えられたのか、その進展状況を注意深く見守っていく必要がある。

参考文献

1. 大泉啓一郎・佐野淳也 [2009] 「メガリージョン化する上海経済圏」日本総合研究所『環太平洋ビジネス情報RIM』2009年8月号 Vol.9 No.34
2. 小針泰介 [2013] 「国際競争力ランキングから見た我が国と主要国の強みと弱み」国立国会図書館調査及び立法考査局『レファレンス』平成25年1月号 No.744
3. ジェームズ西島 [2014] 「中国（上海）自由貿易試験区が示す金融改革の将来像」日中経済協会『日中経協ジャーナル』2014年5月号 No.244
4. 上海市外国投資促進中心編 [2013] 『中国（上海）自由貿易試験区政策彙編』
5. 関根栄一 [2014] 「中国（上海）自由貿易試験区」始動の金融面のインパクト」野村財団『季刊中国資本市場研究』2014年冬号
6. 上海財経大学自由貿易区研究院 上海発展研究院 [2013] 『2014中国（上海）自由貿易試験区発展研究報告』上海財経大学出版社