

海南省海口市製薬産業の実態と課題

鐘 翠 雅

The Survey and Issue of Pharmaceutical Industry of Haikou City in Hainan Province

ZHONG Cuiya

Abstract

Recently, the rapid development of the pharmaceutical industry in Haikou city, Hainan province is remarkable. It is thought that the role of local government has contributed greatly. In this paper, we analyze the effect on the economic growth of the development of the pharmaceutical industry.

This case is based on a field survey carried out last year. The target of the survey is the pharmaceutical industry of Haikou city, especially the development situation of the “Haikou pharmaceutical valley” which was established in the year 2003. With specific data, it became easier to grasp the development conditions and characteristics of the pharmaceutical industry in Haikou city.

Through this case analysis, this paper attempts to clarify the conversion of pharmaceutical industry policy. With the change of pharmaceutical industry policy, how the Haikou city government interacted with the central government and how the correlation structure of Haikou city coordinated with each other will be demonstrated. Then we can demonstrate the important challenges in a developing region.

Key Words : ① Agglomeration of pharmaceutical industry ② “Haikou pharmaceutical valley”
③ Pharmaceutical industrial policy ④ The role of Haikou city government

キー・ワード : ①製薬産業の産業集積 ②「海口薬谷」 ③製薬産業の政策 ④海口市政府の役割

はじめに

政府が経済発展に重要な役割を果たすべきか否かに関する論争、あるいは政府が経済の発展にどのように関与すべきであるかに関する議論は、決して最近生じたものではない。

これまで高成長を維持してきた中国においても、経済開発と政府の役割との関係に関する研究は夥しい数に上っている(例えば:青木昌彦[1997], 石原享一[2000], 郭小聡[1999], 呉敬璉 [2007] など)。

青木昌彦ほか [1997] は、政府が全能の計画者ではなく、企業や個人などの民間主体と同じく、固有のインセンティブをもつ政治経済ゲームのプレーヤーの一つであるとみなす視点を呈示している。すなわち、政府自身は個別権益とインセンティブをもち、特定の発展と歴史的条件のもとで民間部門との相互作用を通じて作られる経済主体である。政府は民間のコーディネーションの失敗を是正するために、外部から経済システムに付加された中立的仲裁者ではなく、経済システム内の他の経済主体と同じように、情報・インセンティブの制約を有する内生的構成要素である。そのため、民間のコーディネーションの効率性の促進に関する政府の有効性は当然のものとは言えない。現実的には、政府の各部門は様々な民間の利害関係者との相互作用を通じてそれぞれ異なった目的を達成している。

中国の経済改革は、従来のような指令型の関与ではなく、産業政策¹⁾を制定し、産業間の資源配分あるいは産業組織に介入することによって、市場メカニズムに応じた資源配分の最適化を通じて、政策目標を達成することとされている。だが、同時に、中央政府から地方政府への経済権力の分散化にともない、相当な数の政策の実施と政策の多様性の存在を認めざるを得なくなっている。

さらに、内生または外生の制約条件が存在しているため、政府の調整行動は「市場の失敗」の事例と同様に、自動的に最適化をもたらすとは言えない。そうすると、各レベルの政府と各企業の間もしくは政府間、企業間はいかに相互のインセンティブを調整し、いかにして経済利益の最大化を図るのが重要な課題となっている。

海南省の製薬企業が2003年にSARSの嵐の中で、大量の医薬品を全国に提供するという役割を果たした。それ以降、海南省政府と海口市政府の支援の下で、「海口薬谷」²⁾の建設が強力に推進されてきた。本稿は急成長している海南省海口市の製薬産業に焦点を当てて、地方政府の役割が製薬企業の誘致に与える影響を実態調査に基づいて考察するものである。

1) 中国で産業政策という言葉は、1986年から開始された第7次五カ年計画で初めて使用された。1997年アジア通貨危機を契機に中央政府が産業クラスター政策へと転換し、地域の産業発展における地方政府の役割が重要になりつつある。(丸川知雄編『移行期中国の産業政策』アジア経済研究所 2000年, p.133。)

2) 中国では、医薬品の集積地域を指して「薬谷」と呼ぶこととなっている。「海口薬谷」は2003年に設立され、海南省海口市国家高新術産業開発区の南側に位置している。

この事例分析を通して、後進地域³⁾である海南省の市レベルにおいて、社会経済的、自然的、地理的な条件下で、海口市製薬産業の育成に際して、市政府が中央政府の製薬産業政策の転換に対応しつつ、省政府と市政府との関係、市の各部門相互の関係を如何に調整しているのかについて検討したい。地方政府の産業政策は地域産業の発展においてどのような社会経済的役割を果たしているのか、地方政府と後進地域の経済開発とはいかに関係しているのか、この点を明らかにするのが本稿の目的である。

地域経済成長において地方政府が果たす役割は、多くの異なった側面をもつ非常に広範なものである。この役割についてはさまざまなアプローチ⁴⁾を試みることができる。本稿は海口市政府の行動及び政策の実施に関する実証的アプローチ⁵⁾を通して、機能的アプローチ⁶⁾に迫っていく。

1. 海口市政府の産業政策と製薬産業の発展段階

1.1 海口市の産業政策の転換

中国の産業政策に注目する場合、中央と地方政府の役割分担が存在しているため、地方政府が政策の形成と実施に果たす役割の大きさは中国の政治体制の際立った特徴である。改革開放以降の産業政策においても、地方政府は無視できない役割を果たしてきた⁷⁾。というのは、地方政府は中央の産業政策を実行する媒体の役割に加え、地方独自の産業政策に基づいて投資活動に関与する役割という二重の役割をもつと考えられているからである。

地方政府はホモ・エコノミクスとして地域利益の最大化を追求する。それに加えて、地方政府官僚の昇進は地方経済の実績と正比例の関係が存在しているため、政府官僚にとってもその地域に適切な産業政策を取ることが自己の地位向上のための方策となっている。

要するに、地方政府が成長すれば、地方政府の資源は増加する。このインセンティブがまた多くの地方政府に市場の発展を補完する公共財の供給を促している。地方経済のいく

3) 海南省は一時期経済特区として捗々しい繁栄を遂げた。しかし、近年、離島地域として中心都市や大陸地域に比較すると、いまだ格差が激しいという点を考慮して、本稿では後進地域とする。

4) 青木昌彦ら編『東アジアの経済発展と政府の役割』日本経済新聞社 1997年を参照。

5) 政府の実際政策と実施行動、政策効果を含む。

6) 機能的 (functional) アプローチ：経済環境の設計と維持、経済の規制、法と契約の執行、インフラや教育のような公共財の供給などを含む。

7) 前掲書『移行期中国の産業政策』p.133。

つかが過去の経済状況に比べ豊かになるにつれ、財政新制度⁸⁾の取り決めによって地方政府、省政府も豊かになる。地方政府に地方経済の繁栄を促進するインセンティブが与えられるのはそのためである。

本節では、海口市の製薬産業育成策を論じる前に、まず海口市政府の産業政策の歴史的な変遷について概観しておきたい。

海南島の解放以前、海口市は貿易都市であった。つまり、貿易を中心とした商業、サービス業は市の主要産業であった。解放以降、特に1950年から1978年までの38年間において、海口市に対する中央からの投資は僅か2億元に止まっており、工業と建築業の発展は緩やかであったが、第三次産業にある程度の影響を与えた⁹⁾。

このように産業発展が低迷した原因は、計画経済の中で、海南島が中国大陸への原料供給地としての役割を与えられてきたことにある。それに加えて、大陸と離れた閉鎖的経済システムの中で、交通やエネルギー供給の条件が悪く、インフラ整備に力が注がれてこなかったこと¹⁰⁾も、海口市の開発が遅れた要因だと言ってよい。

その後、1988年4月に、海南省が全国としての最大経済特区に昇格し、開発のブームに乗って、全省の工業、農業、貿易、観光のいわゆる同時開発という産業政策が打ち出された。この時期において、省都である海口市の商業、観光業、不動産業、金融業は空前の発展を遂げた。とりわけ、不動産の開発・建設は一時期、海口市の支柱産業になった。1990年から1995年までの間、全市における不動産への投資額は120億元に膨らみ、全省の不動産投資の86%を占めた¹¹⁾。

1990年には、国務院が海口市を「外資を利用し、外向型経済へ発展し、熱帯風景の国際型都市」として建設しようとの方針を示した。それと同時に、国際型都市の基準に従い、「先に汚染、後に汚染改善¹²⁾」という発展方向は絶対に許されるべきではない¹³⁾と明言した。

海口市政府は国務院の指示に従い、「1990年海口市城市総体企画¹⁴⁾」の措置を公表した。

8) 中国では、ある一定限度額を超える追加の収入に対する残余権を地方政府に与える規約がある。

9) 海口市地方志編纂委員会編『海口市志』方志出版社 2004年p.357。

10) 王如松編『海南生態省建設的理論与实践』化学工業出版社 2004年p.63。

11) 前掲書『海口市志』p.361。

12) 原文は「先汚染、後処理」である。即ち、工業化・都市化の追求と環境問題の重視を同時に進行しない。

13) 「国務院関与海口市城市総体规划的批准」(国函[1990]54号)。

14) 原文では「规划」という用語を用いているが、日本語に訳すれば「企画」になるため、本稿では「企画」とする。中国城市规划设计研究院海南省分院編制「海口市城市総体规划」1988年8月。

それによると、現代化のインフラ整備、科学技術工業園の設立、無汚染の外向型軽工業（主に輸出加工業）、観光業の振興を発展の中心に置いた。

1995年時点において、海口市の科学技術開発区は13か所にも及んだ。インフラ整備への投資額は105億元に達した。しかしながら、工業、観光業においては捗々しい発展が見られなかった。工業はもっぱら伝統工業に頼っており、外向型工業の輸出額が海口市GDP総額に占める比重は低かった¹⁵⁾。

それに加えて、1996年のバブル経済の打撃を受け、海南省政府は地域経済開発の方向を再検討し、農業部門、とりわけ生態農業を新たに重視するようになった。1999年に、海南省政府は均衡的な産業振興を図るための「一省二地」¹⁶⁾の発展戦略を発表した。「生態省」の戦略とともに、海南省政府は工業化の道を歩んでいくかどうかについて議論を繰り返したあげく、1999年に「新型工業化の道」¹⁷⁾を提起した。そこでは海南省政府は工業化政策を大いに推し進めようとする動きが見られた。

中央政府及び海南省における経済構造調整の方針を海口市の現実と結び付けた結果、海口市政府は「1999年—2002年海口市経済構造調整綱要」¹⁸⁾を打ち出した。海南省のほかの市、県は生態農業の栽培に重点を置くと同時に、海口市を生態農業の加工や輸出基地に位置づけた。また、飲料業、製菓産業、ゴム加工業、観光業を主な産業として発展させようと呼び掛けた。

その後、「海南省国民経済和社会発展十・五計画綱要」（2001—2005年）及び「海南省国民経済和社会発展十一・五計画綱要」（2006年—2010年）の内容から考察すれば、新型工業省及び熱帯生態農業の発展路線を堅持しつつ、現有の伝統産業を改造しながら、ハイテク産業を発展させようとの姿勢が見られた。また、産業グレード・アップや産業集積地の構築にも力を入れようとした。

海南省政府の産業政策に基づき、商業、サービス業に重点を置きつつも、工業基盤が弱い経済状況を改善するため、海口市政府は「海口市国民経済和社会発展十・五計画綱要」¹⁹⁾及び「海口市国民経済和社会発展十一・五計画綱要」を公表し、具体的な産業政策を盛り

15) 海口市発展和改革局編『1999年海口市経済白皮書』海口市発展和改革局出版 2000年。

16) 「一省」とは電子情報産業などの環境汚染の少ない、あるいは汚染のない新興産業の形成・確立を図ることであり、「二地」とは高い効率性を「生態省」としての発展方向が新たに示され、生態環境の保全、生態農業や生態観光の確立を図ろうとしている。

17) 「新型工業化」：資源低消費、低汚染、高技術。

18) 1998年12月3日に、中国共産党海口市第九回委員会第2次全体会議の審議批准を経て施行された。

19) 2001年2月23日に、海口市第十二回人民代表大会第4次会議の審議を経て実施された。

込んだ。「綱要」によれば、海口市政府は飲料業、ゴム加工業のグレード・アップを図りながら、海南省におけるハイテク産業基地を目指して、産業政策を制定した。とりわけ、新型工業化都市を実現するため、製薬産業、自動車製造業の産業集積地が成り立つという工業化都市の産業政策を作り出した。

幾度かの産業政策転換のプロセスから見れば、海南省政府は中央政府の執行機関として、中央の政策に従った方向で経済活動に関与していく一方、財政不足、生態保護の工業化などの外生的制約を抱えながら、海南省政府自体が経済主体の利益を追求する側面も持っていることが窺える。にもかかわらず、海口市政府は海南省政府の産業政策を考慮しながら、自然条件、地理条件、市場の需要に応じて、市の比較優位産業や伝統産業の構造を調整して、産業の競争優位を獲得しようと尽力している。両者とも、社会的効率性を高めることに関心を持っていると言ってよい。

しかし、政策を実施するには、単に市政府だけを経済主体とするだけではなく、経済システム内の他の経済主体にも何らかの役割を代行してもらわなければならない。効率追求の違いや情報の非対称性などによって、資源配分、または生産効率が異なってくる。

1・3節では、海口市の製薬産業の発展を取り上げて、市政府の政策方針や産業実態の分析を通して、市政府の役割及びその実績について考察してみたい。

1.2 海口市の位置及び海口市製薬産業の立地条件

海口市は海南省経済に大きな影響力を持っている。また、海口市は空間的に一定の範囲と機能をもち、行政的に政策決定権力や相対的な独立性を有している。それゆえ、市を対象として、地域経済開発における地方政府の役割を分析することは必要かつ重要であると考えられる。

海口市は海南省の北に位置し、一番南の三亜市とは280キロメートル離れ、瓊州海峡で本土の大陸から隔てられる。広東省の雷州半島とは18海里の距離で、海南省の政治、文化、経済の中心地である。

1926年に海口は市となった後、1988年に海南島が省に昇格された時に省都となり、同年海南島が中国最大の経済特区と指定された後、急速に発展を遂げた。

「行政管理・経済利益の矛盾を調整、都会空間の拡大、機構の簡素化及び行政効率化を図る。」²⁰⁾という目標を実現するため、2002年5月に東南側の瓊山市と合併した後、2,304平方キロメートルの土地面積を有する海口市は、2地区レベル市、6県レベル市、4県、

20) 海南人民政府「海南人民政府関与調整海口市行政区划的請示」(瓊府 [2002] 48号)

6自治県、1西沙群島、中沙群島及び南沙群島の弁事処(県)という全省行政区分のうち、面積の広さは儋州市(3,265平方キロメートル)、文昌市(2,403平方キロメートル)に続き三番目の都市になっている²¹⁾。

合併してから、海口市の人口はほぼ30%増加して、2005年11月1日において常住人口は173.73万人、戸籍人口は147.3万人であり²²⁾、二番目の儋州市常住人口²³⁾(90万人)を桁外れに超えて、全省常住人口828万人の約5分の1を占めている。

現在の海口市は秀英区、龍華区、瓊山区、美蘭区という四つの管轄区及び23の鎮政府からなり、且つ街道事務所、居民委員会、村民委員会はそれぞれ18、137、250か所から構成されている²⁴⁾。

2002年の行政区画によって、かつて海口市と瓊山市の間に横たわった「一城两市、同城分治」²⁵⁾の局面を打ち破り、海口市は100万人以上の人口を要する大都市に躍進することができ、今後の統一管理、統一企画の発展空間を構築することができるようになった²⁶⁾。

前述の「海口市国民経済和社会発展十・五計画綱要」及び「海口市国民経済和社会発展十一・五計画綱要」に、海口市政府は商業都市から工業都市へと躍進するために、製薬産業を市の主要産業として発展させる産業政策を取り上げた。製薬産業に着目した理由は、海口市の自然資源及び産業基礎（製薬産業の基礎は1・3節で詳しく論じる）にある。

海口市政府は、「製薬産業にとってとりわけ欠かせないのが自然環境と薬物資源である。」²⁷⁾と強調した。きれいな水質と空気資源はバイオ製薬産業にとって不可欠の条件と言われているが、海口市は両者を兼ね備えている。まず、海口市は中国で最も熱帯海洋気候の特色のある地域であり、雨量も豊富で、年平均降水量は1600mm以上（2001年の数値は1437-3022.7mm、2005年の数値は961-2439mm²⁸⁾）に達し、日照りの季節と雨季がはっきり分かれている。水環境も良好で、地表水と海域の水質は国家の二級水準に達している。空気の

21) 海南統計局編『海南統計年鑑』2003年版 中国統計局出版社p.33。

22) 海口市統計局編『2006年海口統計年鑑』中国統計局出版社p.2。

23) 半年以上の常住人口は常住人口と呼ばれ、90年代以降、戸籍人口と常住人口の乖離が発生している。

24) 前掲書『2006年海口統計年鑑』p.5。

25) 海口市と瓊山市の境界線がはっきりされてないため、管理規制が曖昧になってしまうことを指す。

26) 前掲書『海南統計年鑑』2003年版p.32。

27) 海南省海口市海口薬谷建設協調領導小組編「海南省（海口）薬谷発展戦略规划研究報告」2004年5月。

28) 中国研究所編『中国年鑑』新評論社 2002年、2006年の数値。

質が優れ、大気質指数は国家一級の数値²⁹⁾を保ち続けている³⁰⁾。

それに加え、海南省には植物資源が4000種余りあり、全国の植物資源においても約7分の1を占めている。そのうち、約600種が海南省特有の自然資源である。植物資源は主に熱帯林植物群として分布されている。「四大南薬」としての（ビンロウジ、益智、砂仁、巴戟）³¹⁾は中国の重要生産地でもある。陸生の脊椎動物が500種余りあり、そのうち両生類が37種（うち11種が海南省でしか見られず、8種が国の特産動物と推定されている）、爬虫類が104種、哺乳類が82種（うち21種が海南省特有の動物）ある。そのため、薬物として利用できる動植物の資源が極めて豊富である。4000種余りの植物のうち、3100種が薬材であり（全国の40%を占め）、国家の薬局方に収録されたのは500種余りであり、動物、海産薬材が50種近くもある³²⁾。

しかし、クラスター理論（例えば：ポーター [1992]、関満博・丸川知雄 [2001]、本多光雄編 [2007]、黄健康 [2005] など）から見ると、これらの要素はあくまでも単なる立地優位性に過ぎない。そのことだけで、競争産業の形成が成り立つとは限らない。そのうえ、資本のグローバル化に伴い、外資との提携が盛んに行われる時代において、単なる生産要素の比較優位性からその産業の競争優位を獲得するのは難しくなりつつある。海口市製薬産業がいかにその生産要素を活用し、各産業の競争で勝ち抜いたのかについて、次節で詳しく見てみよう。

1.3 海口市製薬産業の発展小史

周知のように、日本や欧米の先進国において製薬産業は知識集約型、高投入、高リスク、高付加価値型産業として、科学技術の発展と経済成長を牽引するリーディング産業としての役割を果たしている。そのため、先進国は製薬産業をイノベーション創出の中心的な担い手として位置づけ、科学技術の強化とその成果を創業に結びつけるための仕組みの整備に取り組んでいる³³⁾。それと対照的に、中国では、複数の地域に立地する数多くの製薬産業が同種の医薬品を製造するという産業構造から、企業の分業化、企業規模の拡大、技術集約型への転換を模索している最中だと考えられる。

29) 国家「環境空気質量標準」(GB3095-1996)。

30) 海南雅克設計機構「「海口薬谷」基礎建設工程可行性研究報告」2004年9月。

31) 「益智」:ヤクチ、ショウガ科ヤクチの成熟果実。「砂仁」:シユクシャミツ、ショウガ科豆蔻。「巴戟」:ハゲキテン、アカメ科のヤエヤマアオキ属の低木の根。

32) 海口国家高新技术産業開発区管理委員会、海口市海口薬谷建設協調領導小組編「海口薬谷投資指南」2004年 p.20。

33) 医薬産業政策研究所「製薬産業の将来像—2015年に向けた産業の使命と課題」2007年5月。

なぜ、海口市政府は製薬産業を海口市ないし海南省の重点産業として育成したのであるうか。地方政府の積極的な関与は海口市製薬産業の急速な発展にいかん貢献したのであるうか。本節では、海口市における製薬産業の基礎を裏付けるため、海南省全体の製薬産業の変化を見ながら海口市製薬産業の発展史と構造について概観したい。

表1：海南省における製薬産業の位置づけ

年度	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
製薬企業数	66社	80社	98社	105社	105社	107社	114社	120社
海南省の製薬工業生産総額	16.5 億元	18.5 億元	21.7 億元	28.3 億元	30.1 億元	31.4 億元	32.9 億元	33.4 億元
前年比の増加値	15.2%	12.1%	17.3%	30.4%	6.4%	4.3%	4.7%	1.5%
順位	第3位	第4位	第4位	第3位	第4位	第3位	第3位	第3位

出所：筆者が海南省人民政府編『海南年鑑』海南年鑑出版社 各年版より作成。

順位：全省工業生産総額における製薬産業の割合。

上記の表1から海南省の製薬産業は工業化の進展の下で、ますます重要性を帯びていることがわかる。自動車産業、食品・飲料加工業及び製薬産業は海南省の工業発展の牽引力を果たしている。そのなか、製薬産業の寄与度はほぼ第3位に維持している。1998年に、自動車産業の生産総額は35.94億元、食品・飲料加工業は29.8億元であったが、2005年に、自動車産業、食品・飲料加工業の生産総額はそれぞれ78.6億元、40.1億元になっていた³⁴⁾。製薬産業の急成長の勢いは食品・飲料加工業を凌ぐほど強まっている。1998年から2005年までの7年間において、海南省の製薬産業は54社増えてきたものの、生産総額の伸び幅が激しくないことから、小規模の企業が多いと窺える。

さらに、2005年全省の120社に及ぶ製薬企業のうち、その多くが海口市の各工業産業区に集中している（82.5%）³⁵⁾。省政府は2003年の「海口薬谷」の政策を打ち出した後、GMP³⁶⁾規制に曝されたにもかかわらず、製薬会社の設立が増加した。しかし、2006年に、全省の製薬企業数は111社に減らされ、GMP取得の企業はわずかその半分に止まっている（65社）³⁷⁾。主要な製薬品は錠剤、カプセル、化学原料薬³⁸⁾という低付加価値の医薬品を中

34) 海南省人民政府編『海南年鑑』1999年版、2006年版の数値。

35) 曾渝編『生態薬業—中国海南医薬産業発展的創新模式』中国医薬科技出版社 2007年p.217。

36) GMP: good manufacturing practice 医薬品や医療用具、食品などの安全性を含む品質保証の手段として、工場などの製造設備及びその品質管理・製造管理に関する規則。中国のGMP基準は1998年に改正され、1999年8月1日から実施された。現行のGMP規則はWHOが推奨した基準をもとに制定したもの。

37) 最新医薬信息大全編委員会『最新医薬企業信息大全』中医古籍出版社p.45。

心としている。

ここでは、『海口市志』及び『海南年鑑』における海口市製薬産業の発展プロセスの記述に基づき、海口市の製薬産業史を四つの段階に分け、その産業構造における変化を分析してみたい。

一、初期段階（1988年以前）

1875年から1910年までの間、薬局は小売り兼製造工場を担い、海口の広徳堂、広恵薬行は漢方薬の製造によって知られていた。抗日戦争（中日戦争）に入る前に、海口における漢方薬と西洋薬を経営している薬局は約30軒存在しており、製造と自社販売をするとともに、島内各地区の小売薬屋に卸売をしていた。

海南島が1950年に解放された後、1958年、海口市に初めての製薬工場すなわち海南製薬廠が設立された。当時工場の従業員は40人あまりで、すべてが手工業で生産していた。1963年に機械を購入し、生産効率は大いに向上した。1965年、海口市製薬廠が誕生し、当時の海南島においては、僅か二社の国有製薬工場しかなかった。

その後、海口市の製薬産業は迅速な発展を遂げた。特に1977年—1988年の間、製薬産業の総生産額は年平均3.06%のスピードで増加していった。1988年末、製薬産業の生産総額は8,655万元に達し、化学薬品錠剤、アンプル、カプセル、製剤の生産量はそれぞれ126,109万錠、2,633万本、1,223万錠、788トンとなっていた。1988年には1284人の雇用機会を創出し、一人当たりの労働生産効率は67,407元であった。市の産業全体の労働生産効率は29,358元であったから、製薬産業は極めて高い生産効率を示していたことがわかる³⁹⁾。

二、企業再編段階（1989年—1999年）

1991年から1995年にかけて、海口市の製薬企業は8社から16社（内訳：国有企業7社、集体企業2社、外資系4社、私営3社）に増え、年間生産額は1991年の1.63億元で、海口市工業生産額の8.04%から、1995年には7.19億元に増加し、14.42%へと発展を遂げた⁴⁰⁾。

その間、企業再編と買収の勢いが見られた。「海口市製薬廠」（「海南海薬株式会社」に改名）は中国における大型製薬企業に成長して、その製薬品はアフリカ、ラテンアメリカなどの海外にも輸出されるようになった。三葉薬業集団は1994年に国有企業から株式会社へ転換された。企業再編後、GMP認証が取得されたこと、そして会社組織が拡大された

38) 主に化学加工の手段で得た薬品生産用原料。

39) 前掲書『海口市志』2004年p.258。

40) 海南省人民政府編『海南年鑑』1992年版、1996年版。

こと、などが原因となって企業の利益向上を齎した。

1996年、海口市政府は「海口市製薬産業を加速的に発展させる」という九・五計画（1996年—2001年）の方針を確定した。同年、製薬会社は一気に5社増え、21社となった。全市の製薬産業生産総額は18.02%も伸びた。

それ以降、海南養生堂薬業株式会社、海南海灵製薬廠、海南三葉薬業（集団）、海南亜洲製薬有限公司、海南鳳凰国際薬業有限公司などのリーディング企業が新しい勢力として現れた。1998年に、海南亜洲製薬有限公司が「快克」という新効用の風邪薬を開発し、同年1456万元の利潤増加を実現した。海南養生堂薬業株式会社が独自の保健用品「亀鼈丸」を市場へ販売し、1070万元の利潤増加を得た。海南鳳凰国際薬業有限公司は香港集保有限公司によって創立され、主要生産品の販売ルートは国内市場のみならず、日本、アメリカ、台湾、東南アジアへも輸出するようになった⁴¹⁾。

企業の再編に加え、海口市政府が製薬産業に対する奨励方針の下、経済主体としての企業にインセンティブを与え、海口市の製薬企業の発展に拍車を掛けるようになった。

三、急速発展段階（2000年—2004年）

2001年、中国政府が主席令として、「医薬品管理法」（企業のGMP認証を法制化）の公布したのを機に、中国製薬企業は本格的にGMPの認証を取得し始めた。2003年10月、国家食品薬品监督管理局はGMP認証を徹底するために、「すべての製薬企業は2004年6月30日までにGMP認証を取得しなければならない。」と明言した⁴²⁾。

2002年、全省医薬工業総生産額は30.1億元、医薬販売額は50億元に上った。2003年には、全省において107社の製薬生産会社があり、薬品の卸売業社は379社、薬品の小売店は2485社もあった。そのうち、海口市の医薬生産企業は2003年時点で87社を占め、年間生産額3億元以上の企業は2社であった。その他、GMP認証取得の製造企業は40社、2003年医薬企業の工業生産額は海口市工業の11.48%を占め、売り上げは30.4億元に達した⁴³⁾。産業構造の内訳をみると、主に化学原料薬を生産し（87社のうち、化学原料薬の生産企業は51社）、生産規模及び技術力は全国の中位レベルと評価されている。2004年におけるGMP認証取得の製薬企業は61社に上った⁴⁴⁾。2003年まで、海口市において生産された国家級の新

41) 前掲書『海南年鑑』1999年版。

42) (株) ユート・ブレン編著『中国医薬品市場レポート』2004年版ユート・ブレン社出版 pp.16-19。

43) 前掲書「海南省（海口）薬谷発展戦略规划研究報告」2004年5月。

44) 前掲書「海南省（海口）薬谷発展戦略规划研究報告」2004年5月p.21。

薬は125種、国家の一類、二類薬⁴⁵⁾は合わせて29種類となっている。

そのほか、急成長の時期において、海口市政府は相次いで「薬品生産品質管理規範GMP」、「海口市医薬産業発展若干規定」、「薬品生産企業許可証更新」、「海口薬谷計画の制定」など一連の製薬産業発展の奨励政策を打ち出した。2003年に、海口市政府が「海口薬谷」を海口市製薬の中心として建設しようとの政策を打ち出した。（「海口薬谷」の発展状況は本稿第2節の内容を参照されたい。）

四、低迷段階（2005年—2007年）

材料費、水道、電気などのエネルギーコストの上昇、GMP対応による費用の増大、ジェネリック医薬品の審査基準がきびしくなることに加わり、中国政府は現行の医療制度を改革するため、数回にわたって、薬価の引き下げを行った。医薬品の価格の引き下げは、製薬企業、特に中小製薬企業に大きな影響を与えた⁴⁶⁾。

しかも、2005年から、国家食品薬品监督管理局は医薬品製造企業に対して「飛行検査」⁴⁷⁾を行い、不合格の企業に生産停止、処分を命ずるようになった。これらの措置が製薬企業の成長を抑制する要因となった。

2006年5月30日、国家発展改革委員会及び財政部、衛生部、労働社会保障部、商務部、国家食品薬品监督管理局、國務院法制弁公室、國務院業界汚職摘発弁公室の共同による「薬品・医療サービス市場価格の秩序を更に改善するための意見」を発表し、改善措置を提出した⁴⁸⁾。

医薬品市場のマクロ規制と規範化が実施され、汚職事件や薬品の製造・販売の違法行為が取り締まられることによって、海口市ないし全国の製薬企業は厳しい正念場を迎えざるをえなくなった。

2005年に、海南省製薬会社のうち、欠損企業は12社に上り、総企業数の10分の1を占めた⁴⁹⁾。2007年、筆者が調査に行った際、新設の製薬企業はその検査を避けるため、生産未

45) 一類薬：中国国内で開発された新有効成分を含む医薬品。二類薬：既存の医薬品と有効成分が同じだが、新投与の医薬品、新効能の医薬品、新用量の医薬品を指す。三類薬：海外で発売済だが、中国でまだ生産、販売されていない医薬品を指す。

46) シード・プランニング編『2007年中国医薬品・医療機器市場予測』シード・プランニング社 2007年pp.7-13。

47) GMP企業が製造した医薬品でも有害な現象が引き起こされたことなどから、GMP認証企業がGMP基準した製造を行っているかどうかを確かめる抜き打ちの追跡検査。

48) 前掲書『2007年中国医薬品・医療機器市場予測』p.55。

49) 国家統計局工業交通統計司編『中国工業経済年鑑—2006』中国統計出版社p.286。

稼働の状態に陥っていた。例えば、「海口薬谷」の第一期誘致企業である齊魯製薬は毎月100万元の損失を出しており、採用した技術者の流出を防ぐため、本社（山東省）に派遣する措置を取らざるを得なくなっていた⁵⁰⁾。

五、小括

地域開発における行動主義的な政府に関する文献には、政府の政策と経済パフォーマンスのインセンティブの整合性の説明がなされている。つまり、政府はなぜ市場を育成するのかについての説明がある⁵¹⁾。しかし、政府の行動主義の効率性の説明は、政府が作り出す組織のインセンティブを説明するばかりではなく、政府がなぜこれらのインセンティブを創出し維持するのかを説明する必要があると考えられる。

企業再編段階において、国有製薬企業の発展が中央の利益、および海口市政府の税収に繋がっている視点から見ると、経済主体である政府自身がインセンティブを発揮し、自己の目的を達成しようとしたと言ってよい。というのも、国有企業には情報の対称性が存在するために、海口市政府は社会的効率性の観点から国有製薬企業を直接コントロールすることができ、資源配分の非効率性を節約できるというメリットをもっている。一方で、市政府の介入がかえって経営者のインセンティブを低下させるというデメリットもある。

そのため、国有製薬企業を民営化して、経営者のインセンティブを高め、生産の非効率性を抑止しようとする。さらに海口市政府の負担を軽減し、同時に競争の産業に参入する新規企業のインセンティブをも高めた。この段階における改革を抜きにして、急速発展の段階への突入はありえなかった。

急速発展の段階において、海口市政府が如何に新規参入の製薬企業にインセンティブを与えたのかを解明するためには、海口市政府及び海南省薬品监督管理局が果たした役割に注目しなければならない。

2000年初に成立した海南省薬品监督管理局は「海南省人民政府機構改革の通知」（庁字2003年22号）の方針に基づき、2003年に海南省食品薬品监督管理局に改名した。新設の海南省食品薬品管理局の権限はさらに広範になり、元省衛生庁に属した保健品の審査・批准の権利も与えられるようになった。海南省食品薬品监督管理局は、国家食品薬品监督管理局の指示に協力するだけでなく、国家医薬産業の動向を即時に製薬企業へ伝達するという役割も果たしている。新しい管理体制及び産業政策の実施によって、海口市の製薬産業は生産量の増加やGMPの改造などにおいて迅速な発展を成し遂げた。

50) 2007年4月19日に、齊魯製薬会社へのインタビューによる。

51) 前掲書『東アジアの経済発展と政府の役割』p.287。

その代わりに、市政府は製薬企業の規制化・産業高度化へと製薬産業を導くとともに、投資企業の手続きの簡素化、医薬業界の会議の開催の協力、GMP改造に取り組む企業に対する市財政の資金援助などを通して、海口市製薬産業の急成長に大きく貢献した。特に、新規参入企業を誘致するため、「海口薬谷」の政策を打ち出し、場所の提供や投資コスト削減などに力を注いだ。

しかしながら、海口市の製薬産業の発展史や立地条件を考慮すると、「海口薬谷」が格別の産業優位性を有しているとはいえない。そのために全国的な医薬産業政策の改正の影響を受けて、海口市の製薬産業は急成長段階から低迷段階に陥ったのである。とはいえ、「海口薬谷」が短期間に迅速な発展を成し遂げることができた理由については、やはり海口市政府の果たした役割が大きい。厳しい資源制約の下で、個々の企業が研究開発を遂行することは容易ではない。限られた資源をどのような分野に投下し、事業活動をどのような方向へ展開するのかが、企業の生存にかかわる重要な課題であり、この課題の推進によって市政府はやはり大きな力となっている。

2. 「海口薬谷」の製薬産業の実態と海口市政府の育成策

2.1 「海口薬谷」の建設の背景

第1節で見たように海南省では第三段階で製薬産業が急成長した。この中心をなすのが「海口薬谷」の建設である。本節では「海口薬谷」の成立の経緯及び市政府の果たした役割について論じたい。

「海口薬谷」は海口国家高新技术産業開発区の南側に位置し、敷地の面積は40ヘクタールであり、「海口薬谷」は海口市の工業回廊と呼ばれている中心地にあり、海口市列車駅、海口港美蘭国際空港との距離はそれぞれ6キロメートル、25キロメートルとなり、交通便利という利点は明らかである。海に囲まれた海南省は海運も交通の重点であり、全省の68カ所の天然港のうち、24カ所が開放されており、海口港が一番大きい。海口と三亜の二つの港は69本の対外貿易ルートを切り開いており、世界の24カ国や各地域との間で海上運輸の往来がある⁵²⁾。「海口薬谷」圏内には道路、水道、電気、排水、通信、ガス、照明などの設備が既に整備されている。インフラ整備の完備は製薬会社にとっても魅力の一つである。

なぜ「海口薬谷」が設立されたのかについて、全国医薬産業政策の動向を加えて考察し

52) 海口市海口薬谷建設協調領導小組編「海口国家熱帯海島生命健康産業基地総体発展規劃」2004年。

たい。

2001年3月に開かれた全国人民代表大会第9期第4回会議において、市場経済秩序の規制と規範化が第10次五カ年(2001-2005年)計画期の重要な任務であることが確認された。そこでは、重点製品としては食品、医薬品、農産物、綿花、自動車などが挙げられる。市場の規制・規範化が再び強調され、偽造品、粗悪品の製造販売行為の取り締まり、または入札回避、偽入札の取り調べ・処分が厳しく規定されるようになった。

2003年に発生したSARSを機に、同年、医薬関連製造業界の販売収入（化学製薬業、漢方製薬業、生物生化製薬業、その他製薬業、衛生材料製薬業、医療機器製薬業、製薬機械製薬業の合計）は2,962億元で、対前年比19%増であり、伸長率で前年を2.7%上回った。そのうち化学製薬部門は1,633億元で対前年比20%増であった⁵³⁾。

製薬産業の発展状況について、前述のように、「九・五」計画が実施されて以降、海口医薬産業は以前とは比較にならない勢いを見せている。特に2003年、SARS騒ぎに覆われていた時、海南省にSARS症例は発生せず、SARSの蔓延地域に大量の薬品を提供したため、「健康的な島」であるというイメージが一つのブランドとなった。そのために、海口市の医薬企業は急速に全国で知られるようになった。

海口市政府は勢いに乗じて、2003年7月28日に「海口薬谷」の建設を議事日程に入れた。同年11月8日に製薬業界の専門家及び投資業界を招き、深圳で「海口薬谷」のシンポジウムを開催した。12月26日に、再び全国各地からの製薬、投資家及び海口市政府の要人が集まり、海口市で「海口薬谷」の企画を決定した⁵⁴⁾。

2.2 調査の方法と対象

2003年に設立された「海口薬谷」は2005年以降、低迷期に入り、市政府もこの低迷の打開に対して有効な方策を講ずることができずにいる。それはなぜであろうか。この疑問を究明するため、2007年4月8日から4月21日にかけて、筆者は元「海口薬谷」弁公室主任及び海口市開発和改革局の協力のもとで、海口市の製薬会社に対する実態調査を行った。

残念ながら、現地調査の際に、すべての海口市の製薬会社から情報をとることは不可能であった。なぜなら、この時期に、中国国家食品薬品監督局は薬品に対する管理を強化しており、国家食品薬品監督局の元局長がその地位を利用して汚職を犯した容疑で2006年12月28日に「双規」と呼ばれる中国共産党員に対する取り調べを受けた。その結果、犯罪行為が確認されて党員資格が剥奪され、2007年3月初旬に身柄を司法機関へ引き渡されたの

53) 「医薬経済報」2004年2月16日

54) 前掲書「海南省（海口）薬谷発展戦略规划研究報告」p.30。

であった。

現地調査後の2007年5月29日に、国家食品薬品监督管理局の元局長が権力を乱用し、製薬会社8社に薬品・医療機器の審査・認可で便宜を図り利益を得たことが認められ、北京市第一中級人民法院（地裁）は収賄罪による死刑および政治的権利の終身剥奪、個人の全財産没収を言い渡す一審判決を下した⁵⁵⁾。

その8社のうちには、海口市のトップ企業である康力元製薬株式会社が含まれていた。この会社は1998年に成立され、2003年総生産額は3億円で、海南省製薬総生産額のほぼ10分の1を占めている。2005年の医薬品売上高は26,905万元に上り、全国82位にランクされた⁵⁶⁾。同年、全国100位のランキングに入った海南省の企業はわずか2社しかなかった。同会社は2006年国家食品薬品監督局の批准した新薬11086件のうち、160件の生産許可を得ていたが、贈賄事件の疑いで2006年11月に生産停止せざるを得なくなった⁵⁷⁾。康力元製薬株式会社社長も検察機関に拘束され、中央規律検察委員会の検査を受けざるを得なかった。

そのほか、同事件に関連した企業として海南普力製薬会社も生産停止の処分を受けた。そのため、筆者が現地調査を行った際に、国家食品薬品監督局は調査員を海南省へ派遣して、海南省食品薬品監督局も製薬会社の薬品生産管理、申告、ニセ薬の製造の有無に対して頻繁に抜き打ち検査をするようになり、会社生産管理部門は神経を尖らせているところであった。

中央政府の産業政策に対応しつつ地方政府の産業育成が有効な方策を講ずることができるのかどうかについては、賛否両論がある。地方政府の政策の弱点がどこに潜んでいるのかについて関心を持ちつつ、海口市の牽引産業として注目されつつある製薬産業の実態調査に取り組んだ。今回の調査の目的は、知的財産権の規制を受けながら、「海口薬谷」の製薬産業が効率的な企業間のネットワークを形成しえているのか、市政府がこのネットワークを有効に組織しえているのかどうか、を検討することであった。この解明によって、製薬といった狭い領域からも社会開発や地域協力のメカニズムが見えてくると考えられる。

海南省食品薬品监督管理局は全省の薬品生産、販売などの監督・管理機関として、これらの不正事件に対して、一定の責任を負わなければならないため、筆者の調査活動に慎重な態度を示した。それとは対照的に、海口市発展和改革局は調査活動に協力の姿勢を見せた。なぜかという、海口市発展和改革局は一日も早く低迷状態から抜け出して、「海口

55) 「人民日報」2007年5月29日。

56) ユート・ブレーン編著『中国医薬品市場レポート2006—2007年版』ユート・ブレーン社 2007年 p.7。

57) 「人民日報」2007年5月29日。

薬谷」プロジェクトの継続や企業誘致をさらに拡大したいと考えていたからである。

また、こうした調査項目をある程度満足させる企業リストが海口市発展和改革局によって作成されていた。この企業リストには、2003年時点において海口市製薬会社のそれぞれ企業名、資本金、投資者、従業員数、工場建設面積、GMPの認証、製品販売ネットワーク、住所、主要生産品目、企業経営者の学歴・携帯番号が明示されていた。それは海口市発展和改革局も製薬会社の現状を把握する必要を感じていたからである。この貴重な資料は今回の調査とやや乖離しているとはいうものの、企業側が漏らしたくない情報を多く含んでおり、それは筆者にとってまことに好都合であった。それは、「海口薬谷」を建設する以前の市政府の調査報告であった。その企業リストを踏まえて纏めた結果は表2の通りである。

表2：2003年度海口市の製薬企業の概況

企業の類型：合資（6社）、合作（8社）、独資（34）、株式（39社）	
企業の所属：国有（0社）、集体（0社）、私営（48社）、株式（39社）	
総登録資本金：17.88億元	土地購入面積：218.23ヘクタール
工場建築面積：105万平方メートル	借用工場面積：3.6万平方メートル
従業員：11788人	生産能力：195億元
研究開発能力：14社	自社チェーン店：72社
総投資額：21.84億元	総資産額：45.24億元
2003年の生産総額：30.4億元	GMP認証：40社

出所：海口市発展和改革局、海口薬谷建設協調領導弁公室編「海口市製薬産業の調査報告書」2004年。

2003年時点において、海南省の製薬会社は延べ107社があり、そのうち、87社は海口市の金盤工業区及び米国工業村(12社)、海口市保稅区(14社)、海口高新技术開發区(23社)、その他(28社)に集中している。これらの地域は海口市政府に指定された工業開發区であり、市經濟の中核地帯に属している。

海口市の製薬産業に分類される企業数は表2に見られるように87社、うち登録資本1000万元超過の企業は53社、従業員数は11788人(2003年)、従って1社当たり平均従業員数は135人という中小型企业である。2003年時点において、国有企業と集体企業は既に民營化に再編され、私營企業及び株式企業が中心となりつつある。2003年の生産総額から見れば、海口市の製薬企業(87社)は海南省全体(107社)の96.8%を占めた。生産能力を十分に發揮していないため、過剩投資の傾向が読み取れる。また、チェーン店を有する企業は生産基地を海口市に置きながら、全国各地に販売ルートを広げている実態が分かった。

市政府の調査報告を踏まえ、その企業リストに記載された87社の企業のうち、海口市発

展和改革局の局長が指名してくれた経営状況の良好な20社のマネージャーを選んで、あらかじめ用意した質問票に基づいて質問を行い、回答を記入してもらった後、立ち入った質問があれば、筆者が赤ペンで記入補足するという形で調査をおこなった。だが、20社のうち、8社は一切のインタビューと科学研究調査の協力を拒否した。結局、12社のマネージャーだけがアンケートに答えてくれた。そのほか親友の紹介で、経営状況がやや苦しい3社の生産部門経理に対して聞き取り調査を行うことができた。

以下、企業リストと質問紙調査の結果に基づいて分析を進めることにする。

2.3 企業研究開発能力、外資利用状況及び企業内部の労働力構造

(1) 企業研究開発能力の差異

次の表3は企業リスト87社のうち、GMP認証を有する40社と自社チェーン店持ちの72社について、企業年販売高及び企業研究開発の実態を詳しく分析したものである。

表3：2003年度の企業規模別研究開発の詳細

年販売高 研究開発能力	500万以下	500万—1000万	1000万— 5000万以上	5000万—1億	1億以上
完全自主開発能力有無 (40社のうち)	0	0	2社	6社	3社
GMP認証(40社)	0	8社	15社	14社	3社
自社チェーン店(72社)	16社	19社	20社	14社	3社
海外販売市場(40社のうち)	0	0	0	3社	3社

出所：表2と同じ。年販売高の単位：元。40社はGMP認証取得の企業を対象とした。

表3が示すように、海口市製薬産業において全体の研究開発能力はいまだ萌芽的な段階にあることがわかる。年間販売高が5000万—1億元あるいは1億元を上回った一部の企業は、自社の研究所または省内外の大学、科学研究機構に依拠して、産、学、研一体の研究を進めている。また、企業規模と海外販売市場の関係も明らかに読み取れる。海外販売市場を開拓している企業規模が5000万—1億元の企業と1億元以上の企業はそれぞれ3社である。

そのほか、多くの企業は、国内外の薬品市場にあらわれた新薬品を購入し、成分を分析して、カプセルから錠剤へと、または外観設計、製品包装を改善する、いわゆる「同薬異名」で販売している。そのため、企業の革新的な技術を自主開発できる能力は非常に弱い。ただ、この現象は企業規模の拡大によって、少しずつ改善されつつある。

しかし、新薬のR&Dのためには、高技術、高投入、高リスク、長期間の研究活動を必要としており、一般に「新薬の開発から臨床試験、販売までは15年間費やされ、研究費用

は8億-10億ドル⁵⁸⁾とされている。それは普通の小規模企業にとっては手の届かないことと言っても過言ではない。模倣薬品の存在は小企業にとっては生命線と言われているが、それは海口市製薬産業のさらなる発展及び競争力の向上にとってむしろ大きな阻害要因となっていると考えられる。

(2) 外資利用の状況

海口市政府は製薬産業の「龍頭企業」⁵⁹⁾を育成、海南省の天然資源「南薬」及び海洋生物を開発・利用できるハイテク企業を奨励して、外資の参入に力を入れようとしているが、その効果はまだ不明確である。「龍頭企業」の育成方向から考察すれば、海口市政府が利潤最大化型の企業を作り出すことを媒介して、権力と資源を向上させようと努めているように思われる。利益を生む企業が存在すると、地域経済の発展に一層有利になるからである。

表4：2003年度の企業規模と資本調達の実態

年販売高 企業の投資側	500万	500万—1000万	1000万—5000万	5000万—1億	1億元以上
株式	2社	10社	14社	10社	3社
合資		1社	3社	2社	0
合作	0	2社	5社	1社	0
独資	18社	13社	2社	1社	0

出所：表2と同じ。単位：元

しかしながら、表4が示すように、合資企業6社、合作8社、独資34社及び株式会社39社で合計87社のうちでも、合資と合作企業は社数がすくないわりには高い販売高を示している。独資の私営企業の過半数は500万元以下の販売高を表している。株式会社と私営企業が海口市製薬産業の主役であり、外資の参入はいまだ未開拓の領域である。合作及び合資企業のなかでは、香港からの投資が10社も占めている。

(3) 企業内部の賃金構造

次に直接訪問した15社の企業状況から製薬企業における労働力の状況を把握しておきたい。これらの15社企業は、海口保税区7社、「海口薬谷」1社、金盤工業区3社と米園工

58) 国家信息中心中国経済情報部編『中国行業発展報告—医薬製造業』中国経済出版社p.6。

59) いわゆる「龍頭企業」というのは、生産高が大きく、同業種のなかで技術革新や市場開発などの面で、リードする立場にある企業のことである。

業区4社であった。この四つの工業開発区には半数以上の製薬産業が集まっている。企業の形態から区別すると、株式会社は8社、合弁企業3社及び私営企業4社に分けられる。

表5：2007年度の労働力の実態

区分 月収(元)	一般労働者	熟練労働者	技術者	管理職
4000以上	0	0	2社	14社
2000-3000	0	0	12社	1社
1000-2000	1社	13社	1社	
500-1000	10社	2社	0	0
500以下	4社	0	0	0

出所：筆者作成。

15社の労働力構造から考察すると、海口市の製薬産業全体の給料基準は殆ど覗える。2005年における海口市の従業員平均収入は1685元/月、都市居民の可分配収入は811元/月⁶⁰⁾であり、製薬企業の熟練労働者の月収は海口市の労働市場の相場にほぼ一致している。いわゆる熟練労働者というのは、製薬企業で5年以上の経験を持ち、または生産の手順をこなせる労働者のことを指す。一般労働者は採用された後、3か月の雇用試用期間を経てから、正式労働者になるというのが常識である。しかし、失業保険や医療保険に加入していない場合が殆どである。正式労働者になれないままの一般労働者は臨時労働者と言われている。一般労働者の出身地を訪ねると、90%以上は海南省出身の中卒者である。また「一般労働者が農村から募集されるか」についてインタビューを行った時、多数の経営者が異口同音に「はい」と答えた。なお、正式や臨時に関わらず、一般労働者の給料は生産量及び品質にリンクしている。

全体の学歴別でみると、大学生の比率は20%、高校生60%、研究生以上の学歴1%を占めると答えてくれた会社は12社に達した。残りの3社は大学以上の学歴出身の従業員が62%を占め、採用者の学歴は高卒だとされている。この3社はすべて自社の研究開発能力を持っており、技術開発者は専職と兼職に分けられている。自社で研究開発をしていない会社は5社ある。理由を訪ねると、膨大な開発費を負担できないうえに、政府の保護が弱いので、開発された薬品はすぐ模倣薬になってしまうからである。

高層管理人員（業務経理、生産管理部経理以上を含め）は海南省外出身のほうが多いということである。非熟練労働者の雇用は、現地労働市場によって潤沢に供給されている一方、長期的な熟練技術者とりわけ研究開発者の確保はかなり難しい。これは海口市の製薬

60) 前掲書『2006海口統計年鑑』p.43。

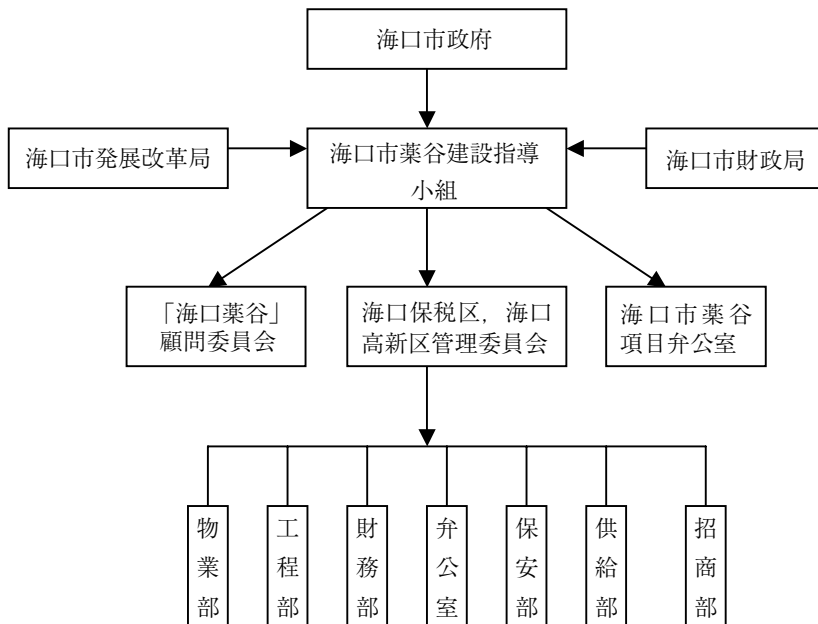
企業にとって共通の悩みの種だと言われている。

3. 市政府主導型発展の行き詰まりと今後の課題

3.1 「海口薬谷」における研究開発政策の立ち遅れ

では、なぜ「海口薬谷」はこのような低位の水準にとどまり、市政府はそれを打開する有効な政策を打ち出せなかったのでしょうか。それを明らかにするために、まず「海口薬谷」の組織図を検討してみよう。「海口薬谷」の建設は財政、税務、国土資源、金融などの部門に関する事業であるため、市政府はこれら各部門の協力を求めなければならない。その関連は図1のように示している。

図1、「海口薬谷」の組織図



出所：「海口市人民政府文件」海府〔2004〕70号及び前掲書「海口薬谷基礎建設工程可行性研究報告」より筆者作成。

2003年に、海口市薬谷建設指導小組が成立され、海口市市政府の市長が組長を担任している。市財政局は資金の管理と政策の実施を担うことになっている。海口市発展和改革局は、以前と同様に、全市の医薬業界の管理部門である。海口市薬谷建設指導小組は財力、人力を尽くして、海外の製薬企業及び資本運営の専門家を「海口薬谷」のコンサルティングとして招聘し、薬谷発展戦略及び育成政策などを提言する。

「海口薬谷」の組織図から考察してみると、人材不足という制約条件を抱えている製薬

産業に対して、海口市政府は「中立的仲裁者」ではなく、効率を促進するため、ほかの各部門と協力し、目標の達成に尽力していることが窺える。

また、人材誘致のボトルネックを解決するため、海口市政府は優遇政策を通して、国内外の製薬企業の関心をひきつけ、「海口薬谷」への進出を促すだけでなく、製薬産業に欠かせない研究機関の設立にも力を注いでいる。その結果、海南薬物研究所、国家バイオ重点実験室や国家薬物研究所、ひいては国内で有名な医薬研究開発企業である北京万全科技薬業株式会社も進出して、海南大学、海南医学院、華南熱帯農業大学と連携して、2005年に海口で海南盛科生命学研究院を設立した。2005年3月に、海南省科技厅から500万円の援助金を受け、エイズワクチンの研究開発機構の海口VTI生物研究院が設立され、登録資本は550万ドルであった⁶¹⁾。このことは産官学三者の結合による研究開発体系が成り立つように尽力している市政府の動向を裏付けている。

さらに、人材の育成に関しても、海口市政府は具体的な施策を設定している。島内の高等学院を通じて人材を育成すると同時に、人材交流市場を仲介として国内外の医薬発達地区の優秀な専門人材を招聘するという形で海口市製薬産業人材の不足を補う⁶²⁾ ようになっている。

海南省における高等教育機関については、現在の海南大学、海南師範大学、海南医学院、海南職業技術学院を取り上げられるが、今後は海南医薬大学、海南医薬技術学校を設立することが「海口薬谷」建設の計画である。

しかし、このような積極的な高等教育機関の建設計画を打ち出しながらも、それはいまだ掛け声だけに終わり、実現化する動きは見られない。筆者が現地調査を行った時点では、これらの建設計画が進んでいる気配はまったく窺えなかった。たしかに海南大学は2002年7月に海洋学院を設置し、水産養殖、食品科学工程、製薬工程、海洋科学という専攻を設けた。海南大学は海洋生物製薬の研究開発を中心としている。海南職業技術学院には生物製薬専攻があり、海口市中和製薬会社と提携し、実習基地を設けている⁶³⁾。しかし現時点では新卒生が研究開発を担うことはとても無理であるため、域外の医薬大学や研究所に頼らざるを得ず、これらの機関と連携して研究開発を進めることが考えられる最善策となっている。

また、市政府は新たな研究機関を設立するのは高いコストを必要するため、むしろ現有の高等教育機関内に研究機関を増設して、政府の効率性やコスト削減を図ろうとしている。

61) 海口市発展和改革局の孫武科長のインタビューによる。

62) 海口市政府編「海口市人民政府文件」2004年11月12日。

63) 黄盛著「海口薬谷発展モードの選択」『海南大学学报』2004年。

3.2 投資環境の質的な整備の立ち遅れ

市政府が企業のインセンティブを引き出すため、いかなる政策を取るのかについて、具体的な措置から考察してみたい。

投資コストというのは、企業誘致に係る重要な要素の一つである。そのため、海口市政府は「海口薬谷」の製薬企業に優遇政策を講じている。市政府は2004年に「海口市医薬産業の投資発展に関する若干規定」、2006年7月に「海口市高技術産業発展に関する若干規定」などの優遇政策を次々と打ち出し、バイオ製薬を生産する企業、流通企業、研究開発機構の技術革新、新製品開発、人材の導入、市場開拓に対して、資金、地価、税収などの優遇措置を提供する方針が明らかになった。

「海口薬谷」の第一期進出企業に対して土地使用価格は7.8万元/ムー、第二期企業に8.5万元/ムーと決まっている⁶⁴⁾。そのかわりに、海口市政府側は「七平一通」⁶⁵⁾を保障している。そのほか、工業用水や電気料金、省外への運送費用なども低く設定されている。

そして、税金の削減を通じて、企業誘致に拍車を掛け、「土地使用コストを削減したうえに、投資額3億元以上の企業、または投資額3億元以下但し国家の一類、二類新薬を生産する企業に土地使用税などを免除する」という土地政策を実施している。

さらに、新薬の臨床実験を完成し、なおかつ国家食品薬品监督管理局の新薬認証を得た企業に対しては、臨床実験費用が1000万元以下の場合（50万元の補助金）、1000万元－5000万元以内（100万元）、5000万元以上（200万元）の補助金を出すことになっている。

だが、筆者が調査した際には、市政府は補助金を出すどころか、企業の税収返還金も出せないという状況に陥っていた。登録資本金から考察しても、海口市の製薬会社の大部分が中小企業であり、臨床実験費用を十分賄うことはなかなか難しいと考えられる。この場合、仮に原則的には利益を得ることができても、現実には、やがて手にすることのできる利益を得るために、巨額の投資が必要で、育成の期間が長く、結果も不確実であるような投資資金を賄うだけの十分な資源をもち、リスクを負担することができるような企業は今のところ一つも存在しない。

国家、省、市レベルを有する研究機構は、新薬の研究開発に対して助成金を出すことになっている。だが、その財源を調べてみると、①海口市の国有資産の収入から1.5億元、②2003年から2007年まで現有の医薬企業の納税の50%、③2003年から4年間連続して新設の医薬企業の納税額相当分、という三つの部門から調達されている⁶⁶⁾。

以上の税制優遇政策から見れば、海口市政府は単に多くの製薬企業を誘致するような量

64) 前掲書「海口薬谷投資指南」p.26。なお、1ムー＝15分の1ヘクタール。

65) 七平：園内道路、水道、電気、排水、通信、ガス、照明。一通：園内から港までの道路設備。

66) 海口市人民政府文件（海府〔2004〕70号）。

的環境を整えることに止まり、進出企業の発展に適したビジネス環境を提供する質的な政策が弱いと考えられる。従って、財政不足のあおりを受けて、大量に企業が進出しても、製薬企業が財政赤字に直面する恐れが十分にある。

結び 海口市製薬産業の今後の発展目標

最後に、海口市政府の製薬産業の育成目標及び「海口薬谷」の設立以降の実績の検討を通して、その困難と課題をまとめておきたい。

一連の誘致政策が打ち出された結果、短期効果は直ちに現れた。2005年時点において海口市製薬産業の生産総額の年平均成長率は21.5%増の32.43億元に達し、全国同期比より10%高かった。これらの企業の殆どは株式会社或いは民営企業のため、現代的な生産設備は整っている。2004年時点において第一期の「海口薬谷」に入園した企業は延べ10社であり、総投資額は13.8億元であった⁶⁷⁾。

とはいえ、2006年以降の発展は意図したとおりには運ばなかった。第二期の「海口薬谷」に進出する企業は16社となり、総投資17.6億元である見通しであったが、契約した企業も順延してしまった。2006年末、GMP認証を得た企業のうち、欠損企業は21社に上った⁶⁸⁾。2005年初頭、医薬産業が全国的な商業賄賂の整理・整頓の重点業界となり、医薬品価格の切り下げ、ニセ薬や同薬異名の摘発という国家措置によって、生産コスト価格が高騰し、企業利潤が減少するなどの悪影響が生じた。

そのため、海口市政府は2004年の「海南省（海口）薬谷発展戦略企画研究報告」を再検討し、2007年8日に「海南省医薬保健食品産業十一・五発展企画」を公布した。海口市を全国の医薬四大基地（生産基地、卸売基地、技術開発基地、輸出基地）⁶⁹⁾にするという発展の課題及び「十年発展モデル」⁷⁰⁾のスローガンは縮小の方向に向かっている。また、化

67) 前掲書『生態業業－中国海南医薬産業発展的創新模式』p.141。

68) 海口市発展和改革局局長王向東のインタビューによる。

69) 前掲書「海南省（海口）薬谷発展戦略企画研究報告」pp.31-34によると、生産基地においては、20社億元型企業を育成（年生産高10億元超の企業を1社、5億元-10億元の企業5-8社、1-5億元の企業20社のことを指す）し、化学原料薬品、南薬品、バイオ薬品の全国ブランド品を育成する。区域性卸売基地というのは、全国へ広がる医薬品卸売りチェーン店の医薬市場の育成をすることである。技術開発基地については、海南熱帯作物両院バイオ技術という国家重点実験室の下で、バイオ技術中心基地を成立し、5社バイオ医薬技術研究開発中心を創立する。医薬製品の輸出は海口市医薬工業生産総額の20%の割合を占める輸出基地を目指すことである。

70) 最初の5年間はインドとシンガポールのモデルを真似て、すなわち、生産加工輸出型と研究開発の改良を目標とする。最後5年は高付加価値の研究開発を中心とするプエルトリコとイスラエルのモデルとする。

学原料薬の生産を重視しながら、海洋医薬品、南薬の生産企業を育成するという製薬産業の高技术性及び産業の研究開発に取り組む姿勢にも変化が窺える。大型企業の育成における資金不足の問題の解決案として政府の援助や税金の減免からベンチャー企業の誘致や金融機関融資の簡素化を図り、企業上場を推進するなどの方向に転換する方針も示している。

また、海口市政府が優遇政策を発表した当初の意図は、「海南省（海口）薬谷発展戦略企画研究報告」における優遇政策を「海口薬谷」に進出する企業に限って適用しようとしたことにある。そうすると、市場競争の不平等性が現れ、ほかの工業区の製薬企業も「海口薬谷」に第二生産工場を建設してしまったのである。つまり、「海口薬谷」への一社多工場の過剰投資現象が見られるようになった。そのため、「海口薬谷」のための優遇政策は全海口市の製薬企業に適用されるようになった。

さらに、海口市政府の一連の製薬産業育成策からすると、海洋医薬品や南薬のような高付加価値の生産を目指しているにも関わらず、筆者の実態調査結果によると、海口市製薬産業が未だに低付加価値の製品つまり労働集約型の企業に止まっていることが窺える。

先進国における製薬産業の概念は、リスクと投資額が大きい知識集約型、資本集約型の産業である。これに対して、中国の製薬産業は知的財産権を持った医薬品が極めて少ないため、ジェネリック⁷¹⁾薬品の生産を主流とする労働集約型の産業になっている。

海口市の製薬企業の多くは、新製品のR&Dの能力が弱く、主にジェネリック品を中心としている⁷²⁾。中国で生産される合成医薬品の96%以上はジェネリック品と言われている⁷³⁾。その結果として、ジェネリック医薬品への過度な依存によって、市場競争の激化を招いている。このことが企業成長の好循環にとって大きな阻害要因となっている。

海口市の製薬産業の育成の道筋をたどると、地方政府はこれまで「工業団地」を建設し、そこに企業誘致を行ってきた。企業誘致の政策にはインフラストラクチャーの整備、人材育成、制度整備などが含まれている。勿論、投資手続きの簡素化、規制緩和、税制の優遇などの制度の整備は決定的に重要であるが、海口市製薬産業の場合、人材育成とりわけ研究者の育成及び中央政府の産業政策の調整に対応するのが困難であるため、これらの制度の整備が今後、企業誘致にとって最大の課題になると言ってもよい。

71) 新薬の特許が切れたあとに、同じ成分・同じ効き目で売り出される後発医薬品。臨床以前のデータは必要なく、臨床試験で既存薬との比較試験を行い、効果が認められれば申請後、承認される。申請手順も簡単で、包装や剤型を変更して、名称を変更するだけで新しい医薬品になる。

72) 海南省人民政府編「海南省医薬保健食品産業十一・五発展企画」2007年8月。

73) 久保研介編『日本のジェネリック医薬品市場とインド・中国の製薬産業』アジア経済研究所 2007年 p.100。

また、市政府と製薬企業の間には様々な利害関係を抱えていながら、共通の目標達成が求められる。市政府が「新型工業化」の都市へと進んでいくためには、現有の製薬産業を基盤にしてそれを更に発展させることが近道かもしれない。しかし、市政府は企業誘致の際に、中央政府の産業政策転換を考慮しなければならない。それは市政府の政策の有効性にとってマイナスインセンティブと言われている。ここにも市政府の大きな困難がある。

本稿は海南省海口市「海口薬谷」に対する調査の結果及び文献に基づいて分析をおこない、地方政府の行動並びに政策の実施効果についての実証的アプローチを試みた。だが海口市政府の政策設定・実施と筆者の実態調査結果との間には大きな乖離があることが検討の結果、明らかとなった。海口市の製薬産業は小規模企業から構成されているため、研究開発の能力不足、財政・人材不足、生産能力の過剰、重複投資という課題を抱えていると言える。

また、「海口薬谷」は産業集積地を目指して設立された。それは市場主導型ではなく、地方政府主導型の発展と言える。その形成と発展の初期段階において、地方政府の役割は明らかである。しかし、中央政府によるマクロ的な産業環境の変化に伴い、地方政府は服従の地位へ退かなければならなかった。そのため、地方政府の役割を論じる際には、地域経済の発展における政府組織内部及び外部のインセンティブの分析が必要である。特に、製薬産業は市場競争メカニズムや制度の管理に左右される産業であるため、市場の失敗があった場合に、地方政府の介入は極めて難しい。地方政府の伝統的な職能はインフラ設備の建設、産業開発区の計画、市場秩序の規範を含んでいる。しかし、グローバル化の下では、イノベーションの支援システムや、融資・販売ルートのネットワーク化、地域ブランド品のイメージなどについても考慮しないといけない。

今後、中国国内で、抜本的な医療体制の準備が始まり、特許制度、新薬保護も厳しくなり、これらの事情は製薬企業にとって大きな変化をもたらすであろう。イノベーション能力が欠如している海口市製薬企業が、転換しつつある中央政府の産業政策にいかに対応することができるのかが重要な課題となっている。中央政府の関与が深い独特の体制が、いかにして企業の行動に影響を与えるのかについては依然として未知の領域である。末筆ながら、本稿は未だ研究途上のものであり、明らかにし得ない点が多い。この分野の研究を進める一助になることを願っている。

参考文献：（出版年順）

中国語：

1. 中国城市规划設計研究院海南省分院編制「海口市城市総体规划」1988年8月
2. 「国务院関与海口市城市総体规划的批准」（国函〔1990〕54号）
3. 郭小聡著『政府經濟職能与宏観管理』中山大学出版社 1999年
4. 海口市發展和改革局編『1999年海口市經濟白皮書』海口市發展和改革局出版 2000年
5. 海南人民政府「海南人民政府関与調整海口市行政区划的請示」（瓊府〔2002〕48号）
6. 海南統計局編『海南統計年鑑』中国統計局出版社 2003年版
7. 海南省海口市海口薬谷建設協調領導小組編「海南省（海口）薬谷發展戰略规划研究報告」2004年
8. 海口市海口薬谷建設協調領導小組編「海口国家熱帯海島生命健康産業基地総体發展规划」2004年
9. 海口国家高新技术産業開発区管理委員会，海口市海口薬谷建設協調領導小組編「海口薬谷投資指南」2004年
10. 雅克設計機構編「海口薬谷基礎建設工程可行性研究報告」2004年
11. 「医薬經濟報」2004年2月16日
12. 海口市政府編「海口市人民政府令」2004年7月28日
13. 海口市政府編「海口市人民政府文件」2004年11月12日
14. 海南省人民政府主編『海南年鑑』海南年鑑出版社 1995年からの各年版。
15. 海口市地方志編纂委員会編『海口市志』方志出版社 2004年
16. 海口市發展和改革局，海口薬谷建設協調領導弁公室編「海口市製薬産業の調査報告書」2004年
17. 黄盛著「海口薬谷發展模式の選択」『海南大学学报』2004年
18. 王如松編『海南生態省建設的理論与实践』化学工業出版社 2004年
19. 黄健康著『産業集群論』東南大学出版社 2005年
20. 中国研究所編『中国年鑑』新評論社2002年，2006年版
21. 国家信息中心中国經濟信息中心編『中国行業發展報告—医薬製造業』中国經濟出版社 2005年
22. 最新医薬信息大全編委員会編『最新医薬企業信息大全』中医古籍出版社 2006年
23. 海口市統計局編『2006海口統計年鑑』中国統計局出版社 2007年
24. 国家統計局工業交通統計司編『中国工業經濟年鑑—2006』中国統計局 2007年
25. 曾渝編『生態薬業—中国海南医薬産業發展的创新模式』中国医薬科技出版社 2007年
26. 「人民日報」2007年5月29日
27. 海南省人民政府編「海南省医薬保健食品産業十一・五發展企画」2007年8月

日本語：

28. M. E. ポーター著，土岐坤ら訳『国の競争優位』ダイヤモンド社 1992年
29. 長谷川啓之著『アジアの經濟發展と政府の役割』文真堂 1995年
30. 青木昌彦ら編『東アジアの經濟發展と政府の役割』日本經濟新聞社 1997年
31. 丸川知雄編『移行期中国の産業政策』アジア經濟研究社 2000年
32. 石原享一著「中国型市場經濟と政府の役割」，中兼和津次編『現代中国の構造變動 2 經濟—構造變動と市場化』東京大学出版社 2000年

33. 関満博・丸川知雄編『アジアの産業集積』アジア経済研究社 2001年
34. ユート・ブレン編著『中国医薬品市場レポート』ユート・ブレン社 2004年版, 2006-2007年版
35. 本多光雄編『産業集積と新しい国際分業—グローバル化が進む中国経済の新たな分析視点』文真堂 2007年
36. 久保研介編『日本のジェネリック医薬品市場とインド・中国の製薬産業』アジア経済研究社 2007年
37. シード・プランニング編『2007年中国医薬品・医療機器市場予測』シード・プランニング社 2007年
38. 朽木昭文著『アジア産業クラスター論』書籍工房早山 2007年
39. 呉敬璉著, 青木昌彦監訳『現代中国の経済改革』NTT出版株式会社 2007年