



RIETI Discussion Paper Series 20-J-038

中国鉄鋼業における過剰能力削減政策： 調整プロセスとしての評価

川端 望
東北大学

銀 迪
東北大学



Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA

独立行政法人経済産業研究所

<https://www.rieti.go.jp/jp/>

中国鉄鋼業における過剰能力削減政策：調整プロセスとしての評価*

川端望（東北大学）

銀 迪（東北大学）

要 旨

本稿の課題は、第十三次五カ年計画の前半期である2016-2018年において実施された、中国鉄鋼業の過剰能力削減政策について、その執行過程と結果の事実解明を行うとともに、経済調整のプロセスという見地から評価することである。

第十三次五カ年計画中の過剰能力削減政策は、従来の類似の政策と比較すると、能力の純減と設備更新を両立させる「能力置換」措置を組み込んだことや、国有ゾンビ企業の破綻処理に踏み込んだ点で、より周到なものであった。そして、2018年までに能力の純減とインフォーマル生産の淘汰に成功した。ただし、政府の監督を逃れたところで能力は成長し続け、削減効果を一部相殺した。この政策は、不効率な設備を淘汰し、優れた設備を残すという「優勝劣敗」を保証するプロセスを備えていなかった。1-1.5億トンという数量目標が絶対視される一方、淘汰設備の決定は行政裁量と交渉によって左右されるものとなっていた。「能力置換」政策にも抜け道があり、今後は置換後の能力純減を保証できない恐れがある。また、能力削減政策は、政策が作用する範囲においては、小型の民営企業を淘汰し、ゾンビ国有企業を財務的に再建する効果を持っていた。もっとも、その範囲自体が限られていたため、鉄鋼業全体としては民営企業が成長し続けた。

過剰能力削減政策は、数量目標を達成したものの、市場と政府のそれぞれの役割を適切に結びつけるには至っていない。本稿はこのように結論した上で、政策改善についてのインプリケーションを示した。

キーワード：中国、鉄鋼業、過剰能力、産業政策

JEL classification: L52, L53, L61, P31

RIETI ディスカッション・ペーパーは、専門論文の形式でまとめられた研究成果を公開し、活発な議論を喚起することを目的としています。論文に述べられている見解は執筆者個人の責任で発表するものであり、所属する組織及び（独）経済産業研究所としての見解を示すものではありません。

*本稿は、独立行政法人経済産業研究所（RIETI）におけるプロジェクト「現代国際通商・投資システムの総合的研究（第V期）」の成果の一部である。本稿の原案に対して経済産業研究所ディスカッション・ペーパー検討会出席者の方々から多くの有益なコメントを頂いた。ここに記して、感謝の意を表したい。

I はじめに

1 課題と問題意識

本稿の課題は、第十三次五カ年計画の前半期である 2016-2018 年において実施された中国鉄鋼業の過剰能力削減政策を、経済調整のプロセスとして評価することである。

中国は世界最大の製鉄国であり、2019 年の世界粗鋼生産の 53.3%を一国で占めており¹、その国際的影響力はきわめて大きい。その中国鉄鋼業における過剰能力は、2015 年頃より国際的にも中国国内でも重要な政策課題となった。また中国経済においては、国有企業が独占する市場、民営企業が主力で競争を繰り広げている市場、国有企業と民営企業がともに存在して競争する混合市場が存在するが(渡邊, 2014, 2016, 2019)、鉄鋼市場は混合市場の一つであり国有企業の果たす役割が問われる産業である。さらに、鉄鋼業は歴史が長い重工業・素材産業の一つでもある。中国鉄鋼業の過剰能力は、中国の経済改革を評価する上での一つの焦点となっているのである。

中国政府は第十三次五カ年計画において鉄鋼業の過剰能力削減政策を実行し、目標 1-1.5 億トン掲げた。そして、2016-2018 年の 3 年間で 1.55 億トンの削減を達成したと公表している。しかし、その実態はいまだに不明な点が多い。もともとどれほどの粗鋼生産能力が存在し、どれほど削減されたのか、何と何の差が 1.55 億トンと称されているのかといった基本的な事項についても、十分な確認がなされていない。まして、この政策の性質と、それが果たした役割についての学術的分析は未着手と言ってよい。

中国政府自身は、この政策を市場経済化に即したものとして強調している。過剰能力削減の方針を明確にしたのは、鉄鋼業の第十三次五カ年計画というべき工業和信息化部[以下、「工信部」と略](2016)であるが、そこには「市場」という言葉は 28 回登場し、以下のような言葉が並んでいるのである。

「政府機能を転換し、ミクロ経済に対する政府の干渉を徐々に減少させ、資源配置に対する市場の決定的な役割を十分に発揮させ、市場の活力を奮い立たせ、我が国の鉄鋼工業に新たな発展の余地を提供する」。

「企業の公平な競争、優勝劣敗の市場環境とメカニズムがさらに期待される」。

「市場の資源配置の決定的な役割と政府の役割を十分に発揮し、鉄鋼業における供給側の構造改革を推進することに力を入れる」。

しかし、ことは簡単ではない。過剰能力削減政策とは、設備の強制閉鎖を含む強力な政府介入を通して市場均衡の回復を図るものであった。これをどう評価すべきだろうか。政

¹ World Steel Association (2020, p. 9) より計算。

府が産業組織に強力に介入して、大量の鉄鋼生産設備を閉鎖したことは、市場経済にふさわしい、「市場の失敗」の補正政策を実施したと考えるべきだろうか。それとも、この政策は企業に対して行政が指示を行う手法がいまだに継続し、需給調整や資源配分が非市場的に行われていることの証左であるとみるべきだろうか。また、そこに「政府の失敗」はないのだろうか。優勝劣敗の選択はなされているのだろうか。

本稿は、このような疑問に答えるために、過剰能力削減政策が産業組織に対してどのように作用したかの事実関係を解明するとともに、これを経済調整のプロセスとして分析する。分析により、過剰能力削減が実現した領域とその規模が解明され、大規模な能力削減は実現したものの、その水準は慎重に見るべきことが確認される。また、客観的な基準が不透明なままに行政裁量と交渉によって淘汰設備が選択されたこと、淘汰と設備更新の実現は機会主義的行動の成否にも左右されたこと、政策が及ぶ範囲では主に民営企業を淘汰し国有企業を再建する作用があったこと、しかし政策の影響力が限られていたことによって民営企業も成長し続けていたことも明らかにされる。

2 先行研究の検討

中国鉄鋼業の過剰能力削減政策は、2016-2020年の第十三次五カ年計画において実施すべきものとされたが、2018年までに目標を達成し、新たな段階へと移行したとされている。しかし、政策の実施過程について時事問題として議論されたことはあっても、政策の一応の区切りを踏まえてこれを学術的に分析する研究はまだ行われていない。

まず過剰能力の定義についての指摘を確認したい。Brun (2016)は過剰能力を「生産に供されていない生産能力」ととらえており、生産能力から生産高を差し引くことによってその規模を算出している。Kawabata (2017)はこれを支持しつつ、その競争論的含意を深めている。Kawabata (2017, p.4)によれば、過剰能力とは、市場全体として能力が需要に対して過剰な状態であることを前提としつつ、企業の持つ競争優位によってのみ競争を行った場合には淘汰されざるを得ないにもかかわらず、何らかの理由で存続している、相対的に劣等な生産能力のことである。

世界の鉄鋼通商政策をめぐる議論において目立つのは、過剰能力が中国政府の鉄鋼産業・企業に対する非市場的な補助によるものではないかという主張である。その中でも、比較的証明が手厚くなされているのは、中国政府から国有鉄鋼企業に対して数々の補助金が与えられているという事実についてである(Haley and Haley, 2013; Price et al., 2013, 2016; Brun, 2016; 渡邊, 2019; Watanabe, 2020; 野村総合研究所, 2017; 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング, 2018; 経済産業省, 2018)。

しかし、補助金の存在は明らかになっているものの、その具体的な作用の解明はなお途上にある。とくに、中国鉄鋼業の成長を政府の補助によるものとする主張は、十分な裏付

けを見ていない。Haley and Haley (2013)は安価な石炭価格による補助が鉄鋼生産能力の拡張を促したと主張したが、丸川(2018)はこれに対して、2010年以降はもはや石炭は安価でなくなっていたと指摘している。また低利融資についてはありうるとしているが、輸出額を増やす効果は大きくないとも述べている。他方、政府の補助金が業績の悪い国有企業を救済していることについては、渡邊(2019)とWatanabe (2020)による詳細な分析がある。両論文は、2008-2015年に鉄鋼業において国有企業に対する補助金がソフトな予算制約をもたらし、赤字企業の操業を継続させる作用を持っていたことを実証している。本稿の関心との関わりで言えば、政府の補助が過剰能力形成に作用して来たかどうかは明瞭とは言えないが、補助金による国有企業救済が過剰能力を持続させて来たとは言えそうである。

通商政策論議が国有企業に集中する一方で、地域研究や産業研究においては、大量の民営企業が小型設備によって鉄鋼業に参入したことが、中国鉄鋼業の産業組織の特徴として指摘されて来た(田島, 1990; 杉本, 2000; 川端, 2005; 氏川・堀井, 2009)。このうち、一定規模以下の旧式・小型設備を持つ企業は、環境対策を軽視してそのコスト負担を回避することで存続していた可能性が指摘されている(川端, 2005; 王・張・遅, 2007; 川端・趙, 2014)。このような民営企業群も過剰能力の一因になりうる。

つまり、先行研究を踏まえるならば、本来の競争優位を持たないのに存続している能力という意味の過剰能力は、相対的に大規模な国有企業と、小規模な民営企業の双方から発生した可能性があると言わねばならない。前者は技術・設備としてはノーマルかもしれないが経営上の問題を抱え、補助金によって救済されながら存続する傾向を持っている。後者は技術・設備として劣等であるが、負の外部性を内部化しないことで存続する傾向を持っていると考えられる。本稿はこのような観点から、過剰能力削減政策が二つの方面にどう対処したかを分析したい。

過去の中国における鉄鋼産業政策の研究については、国際競争力を持つ巨大鉄鋼企業を形成することを目的としながらも、結果として分散的な産業組織が形成されてしまったとする指摘がある(Nolan, 2002; Sun, 2005, 2007)。その理由としては、小規模鉄鋼企業の参入抑制と旧式生産能力の退出強制に失敗したことが挙げられ、併せて制度的要因が分析されている。しかしこれらの研究では、巨大鉄鋼企業を、いわゆるナショナル・チャンピオンとして育成しようとした目標自体の妥当性は問われていない。他方、氏川・堀井(2009)は産業政策が環境対策を伴っていることに注目してこれを分析し、巨大化の促進という産業政策が持つ傾向を批判し、環境規制を強めた上で、生存すべき企業の選択は市場メカニズムに委ねるべきとしている。いわば「市場の失敗」には介入で、介入による「政府の失敗」には市場化で対処すべきという見解である。この基本的構えはもっともである。ただ、国有企業が存在し、産業政策が行われている状況下で、「生存すべき企業の選択」が何によって決定されているかは一見して明らかではなく、立ち入った考察を要する。本稿はこの課題に挑むものである。

3 分析視角の設定

中国の過剰能力削減政策を論じる際には、これを結果論、すなわち過剰能力が削減されたかどうかだけでは論じられないことに注意が必要である。

第一に、市場経済の下でも、鉄鋼業における過剰能力は発生し得るものであり、これを処理するための政府による介入もあり得るということである。これは、1970年代後半から20世紀末まで、日本の産業政策において過剰設備処理が重要な目的であったという事例からも明らかである（川端, 2017）。政府の介入によって過剰能力を処理すること自体を理由に、中国における過剰能力削減政策を特別視することはできない。その独自の性質を明らかにするには、介入が見られたか否か、能力が削減されたか否かだけを見るのではなく、政策執行のプロセスを経済調整のあり方として評価することが必要になる。市場であれ計画であれその混合であれ、どのように調整が行われたかが問題なのである。

第二に、過剰能力削減政策は、通常の産業政策と異なり、産業の量的成長を目指すものではないということである。一般に、途上国の産業政策の成否を判断するプリミティブな基準は、当該産業が成長したかどうかである。しかし、過剰能力削減政策をその基準で評価することはありえない。単純に考えても、過剰能力が削減されて需給バランスが回復したかどうかの問題である。しかし、能力削減は企業成長に比べると行政的な措置によっても行われやすいし、後述するように中国では現に大規模に行われている。行政的に能力を淘汰することを市場均衡の回復と呼ぶべきかという問題がある。ここでも、過剰能力削減政策は、結果のみからは評価できないのであって、経済調整のあり方として評価する必要がある。

第三に、国有企業の取扱いである。後述するように、過剰能力削減政策は所有形態別の政策を含んでいないため、外見上は所有形態に中立である。しかし、この政策と企業形態を全く切り離して分析することも適当ではない。鉄鋼業における国有企業の存在が、中国の市場経済化についての疑いを惹起していることは事実だからである。ただし、逆に国有企業がある限り市場が歪んでいるなどと、一律に見なすことも適当ではない。現実的な分析のためには、特定の産業政策の実施以前も実施以後も、国家所有は一定規模で存在していることを前提にせざるを得ない。その上で、能力削減という結果と並んで、過剰能力削減政策が国有・民営企業の相互関係に対して与えた事実上の影響を分析することが、生産的な方法だと思われる。

以上の諸点に留意しつつ分析を行うためには、産業政策をプロセスとしてとらえ、結果ではなくプロセスの進展によって評価する観点が必要である。Rodrik (2007, pp. 100-101)によれば、「市場の失敗」の所在と解決法を、事前に完全に理解することは不可能である。政策の策定と執行を通して、「失敗」の所在を発見しつつ、それにより良く対処できるように、政策を柔軟に修正していくことが望ましい。そうした問題発見と対処のプロセスが構築で

きているかどうか、産業政策の評価基準なのである。本稿はこの観点に立ち、次のような視角によって分析を行いたい。

過剰能力削減政策の成否は、一次的には能力削減実績で測られる。しかし、これは政策評価の必要条件ではあっても、十分条件ではない。むしろ、この能力削減政策が、経済調整、すなわち需給の均衡化や技術進歩、生存する企業の選択においてどのような性格を持つプロセスであったかを解明することが肝心である。能力削減政策の策定と実施を通して、「市場の失敗」と「政府の失敗」を是正するしくみが相対的に促進されたのか、後退したのかを評価すべきである。

この視角は、先行研究を踏まえ、また中国鉄鋼業の性質に即して具体化されねばならない。本稿では、課題を以下のように具体化して分析を行う。

第一に、削減政策をめぐる事実関係の解明である。中国政府が鉄鋼業の過剰能力をどこに見出し、どのように削減したか。実際に、どのような設備の削減が、どれほどの規模で実現したか、そして、能力削減の下で設備投資はどのように規制されたか。これらはまだ十分な解明が行われていないことであり、これを行うことが政策評価の前提である。

第二に、過剰能力の選別プロセスの評価である。削減設備の選定と執行はどのような手法により設定され、どのように実行されたのかを検討する。その際重要なのは、この選定と執行が客観的で、情報として共有されたルールに即して行われたのか、それとも行政裁量や機会主義的行動によって左右されたのか、優勝劣敗の選別が行われたかどうかである。

第三に、過剰能力削減政策の執行が国有企業と民間企業に与えた、事実上の影響を明らかにする。すでに見たように、大規模国有企業と小規模民間企業の双方から過剰能力が発生していた可能性がある。削減政策がこの両方面に対してどのようにアプローチし、結果として国有企業と民間企業の関係をどのように変えたかを論じたい。

4 研究方法と構成

本稿が事実確認のために依拠する中心的な資料は、中国政府、業界団体の産業統計、政策文書である。政策実施状況については、2016年10月、2017年11月、2018年3月に行った業界団体・企業ヒアリング、さらに報道資料を用いる。可能な限り複数の情報源に依拠して事実を確認することを原則とし、具体的な情報ソースは個々に注記する。

ここで注意を要するのは統計の種別である。鉄鋼業の統計は、主に国家統計局によるもの（国家統計局、各年）と中国鋼鉄工業協会（以下、「中鋼協」と略）によるもの（《中国鋼鉄工業年鑑》編集委員会[以下、「《年鑑》編纂委員会」と略]、各年；中鋼協、各年）に分かれる。

国家統計局統計からは規模以上工業単位の粗鋼生産能力と全国粗鋼生産高を得ることができる。粗鋼生産能力と粗鋼生産高の公式な最終確定値はこれによって判断される。ただ

し、これ以外の実物的な数値を詳細にとることはできない。この他に全国の鉄鋼企業について、国有企業、民営企業、外資企業の財務数値や労働統計を得ることができる²。

一方、中鋼協統計からは全国粗鋼生産高の他、中鋼協会員ないし重点統計企業について³、生産能力、生産高、設備統計、財務数値、労働統計を集散的に得られる。また企業別生産高は2016年まで個別数値が得られる。しかし、非会員企業については、全国合計と会員企業合計からの逆算できる範囲でしか数値が得られない。中鋼協に加入できるのは、普通鋼の場合100万トン以上を生産する企業であるため、会員企業は相対的に大規模な企業の集まりである⁴。また、中鋼協統計では国有と民営の区別も得られない。非会員企業については「中小企業」と呼ばれることも多く、ほぼ民営で会員よりも小規模な企業と推定できるが、直接の情報は得られない。ただし、民営企業については《年鑑》編集委員会（各年）に例年「民営鋼鉄企業運行情況」が記載されており、そこからある程度の情報を得ることはできる。中鋼協統計については、その精度が十分でないことや、項目間の数値の整合性に疑義があること、後年度に数値が大きく修正されること、個々の項目を加算した数値と合計とされる数値が一致しない場合があることなどの問題がある。したがって、批判的な読解と限度を踏まえた利用が必要である。

以下、第2節では過剰能力問題の前提としての中国鉄鋼業の独自の生産構造を概観する。第3節では過剰能力削減政策の主要内容と、その執行の実態を明らかにする。第4節では政策とその実施状況に対して、本稿の分析視角から評価を行う。第5節は結論である。

² 国家統計局統計での国有企業とは、統計上の「国有控股企業」（国有支配企業）であり、狭義の国有企業と、国有資本が支配的な企業を合計したものである。そのため、国家所有が支配的である有限会社や株式会社も含まれる。他方、この統計での民営企業は「私営企業」であり、こちらは狭義の私営企業、すなわち自然人が設立したか支配している企業だけを含む。つまり、国有資本も自然人も支配的ではない有限会社や株式会社が含まれない。このため、通常の「民営企業」の概念、つまり国内資本の非国有企業という概念よりも範囲が狭く、規模が小さめの企業に偏ることに注意する必要がある。

³ 公表出版物である《年鑑》編集委員会（各年）では一貫して中鋼協会員企業の統計が示されており、業界出版物である中鋼協（各年）では2014年までは中鋼協会員企業、2015年以降、中鋼協重点統計企業の数値が示されている。両者は一致すべきと考えられるが、同一項目でも場合により数値にずれがある。

⁴ 「中国鋼鉄工業協会吸収新会員の基本条件」中国鋼鉄工業協会ウェブサイト
(<http://www.chinaisa.org.cn/gxportal/xfgl/portal/content.html?articleId=9f95fde68d82fb720a4d8d8f70e4c2eb5708b86cdb48c3891aca08865da04c74&columnId=ef4bceabe5b155f260f0c7b041d774e1dce2dbfa0fb5c9841f1392ce221b258>)。

II 中国鉄鋼業における過剰能力の発生

1 過剰能力の発生

中国の粗鋼生産高は、1996年に世界最大となって以降、2014年に8億2231万トンに達するまで連続的に伸び続け、この年には世界の49.3%を占めるに至った(中鋼協, 各年; World Steel Association, 2017)。しかし、2015年は8億383万トンと前年より2.2%減少し、1981年以来の減産を記録した。この間、粗鋼生産能力は1996年の1億1189万トン(中鋼協, 2001, p. 213)から2015年の11億2688万トンまで増加した(国家統計局, 2016)。設備稼働率は71%に低迷し、3億2000万トン以上の能力が遊休することになった。これにより、かねてより存在が指摘されていた過剰能力が深刻な政策課題として浮上した。

過剰能力問題の発生と軌を一にして、鉄鋼企業の業績が悪化した⁵。国有鉄鋼企業は2012年、2013年、2015年に赤字を計上した。2015年の資産負債比率は、規模以上工業企業が56.6%であったのに対して、規模以上鉄鋼企業では67.6%、国有鉄鋼企業では72.0%に達した。ただし民営企業は、世界金融危機の発生した2008年以後、2015年まで一貫して黒字であり、それを反映して規模以上鉄鋼企業もまた黒字であった。

過剰能力と鉄鋼不況は、国際的にも関心を呼んだ。2015年の鉄鋼輸出は1億1240万トンに達した。世界鉄鋼貿易の合計が4億6230万トンであるから、その影響はきわめて大きかった(Kawabata, 2017, pp. 17)。とくにこの年の輸出はビレット、棒鋼・線材といった付加価値の低い半製品、建設用条鋼類が多く、世界各地に流入して通商摩擦を引き起こした(Kawabata, 2017, pp. 22-23)。

2 階層的生産構造

過剰能力が中国鉄鋼業のどのような部分に分布していたかを論じるためには、中国鉄鋼業の生産構造を概観しておく必要がある。

鉄鋼業は様々なタイプの企業から構成されている。ここでは、4つの基準によって鉄鋼企業を分類したい。

第1に、生産規模である。本稿では、年間生産1000万トン以上を巨大企業、300-1000万トンを大中型企業、300万トン未満を小型企業とする(川端・趙, 2014)。これは、現代的な中大型企業の目安を300万トン以上とする国際的な経験則によるものである。

第2に、生産形態である。鉄鉱石を主原料として、高炉による製鉄、転炉による製鋼、圧延機による圧延を行って鋼材を生産する方法を銑鋼一貫法という。これは大量生産に適

⁵ この段落の統計数値は国家統計局(各年)による。

合的な生産形態である。銑鋼一貫法を採用する企業を高炉一貫企業という。対して、銑鉄の他に鉄スクラップを主原料とし、アーク式電気炉(電炉)による製鋼と圧延機による圧延を行って鋼材を生産する方法を電炉法という。これは小ロットで生産量を調整しながら生産するのに適合的な生産形態である。電炉法を採用する企業を電炉企業という。製銑・製鋼能力を持たず、圧延や加工のみを行うことも可能である。製品別・加工方法別に小ロットでの生産を行うことに適合的な生産形態である。そうした圧延・加工を行う企業の一般的総称はないが、ここでは圧延・加工企業と呼ぶ。この他、中国では高・中周波による誘導電流を活用した小型電炉である誘導炉による小規模生産が、2017年に全面禁止されるまで盛んに行われていた。これは粗鋼生産・生産能力統計に表れないインフォーマル生産であり、中国語で「地条鋼」と呼ばれた。

第3に、所有形態である。国有企業は中央政府出資企業と地方政府出資企業に分かれる。各政府が有限公司である集団企業に100%出資し、集団企業が参加の主力企業に対して最大株主として出資する構造をとるものがほとんどである。上場しているのは集団傘下の股份公司である。非国有企業は民営企業と外資企業からなる。ただし、中国においては2005年の「鋼鉄産業発展政策」(国家発展と改革委員会[以下「発改委」と略], 2005)以降、2015年まで外資企業による鉄鋼企業の過半数支配を禁じていたため、非国有企業の主力は圧倒的に民営企業であった。

第4に、業界団体への所属であり、I-4で説明した中国鋼鉄工業協会会員企業か非会員企業かという区分である。

過剰能力問題が表面化した2015年を対象に、これらの基準で分類した場合の特徴を見よう。表1に即して述べる。

第1に、中国では多数かつ多様な規模の企業が階層構造をなしていたことである。2015年に規模以上の鉄鋼企業は9540社存在していた。うち103社が会員企業であり、その大多数は高炉一貫企業であった。一方では、19社という多数の高炉一貫巨大企業が存在しており、平均粗鋼年産は2053万トンに達していた。他方では300万トン未満の小型一貫企業も31社存在していた。高炉一貫巨大企業への粗鋼生産集中度は48.5%、鋼材生産集中度は33.9%に過ぎなかった。また、非会員企業は約9400社と数の上では圧倒的であった。その平均鋼材生産は約5万トンに過ぎないことから、非会員企業は大多数が中小企業であったと考えられる。非会員企業には小型の高炉一貫企業、電炉企業、圧延・加工のみを行う企業が含まれており⁶、粗鋼生産の15.7%、鋼材生産の42.3%を占めていた。さらに、この統計外に地条鋼企業が存在し、8764万トンの粗鋼を生産していたと推定されている⁷。

⁶ 表1より、銑鉄生産が一定量あることから高炉一貫企業が含まれていることが、銑鉄生産よりも粗鋼生産の方が多いことから電炉企業が含まれていることが、粗鋼生産よりも鋼材生産の方が多いことから圧延・加工企業が含まれていることが読み取れる。

⁷ 中国工程院・中国廢鉄応用協会資料を『日刊産業新聞』2020年1月27日より引用。なお、地条鋼のピレットを購入した企業が鋼材生産を行うと、それは統計内に含まれることがある。中国鋼鉄

表1 中国鉄鋼業の企業類型別・所有形態別生産高（2015年）

	企業数	銑鉄生産	粗鋼生産	鋼材生産	粗鋼生産シェア	鋼材生産シェア	平均粗鋼生産	平均鋼材生産
巨大高炉一貫企業 (1000万トン以上)	19	382.84	390.07	381.08	48.5%	33.9%	20.53	20.06
大中型高炉一貫企業 (300-1000万トン)	33	182.27	183.52	173.39	22.8%	15.4%	5.56	5.25
小型高炉一貫企業 (300万トン未満)	31	64.59	63.42	60.23	7.9%	5.4%	2.05	1.94
その他の会員企業	20	22.07	13.56	8.42	1.7%	0.7%	0.68	0.42
(統計誤差)		13.60	27.06	25.36	3.4%	2.3%	-	-
会員企業計	103	665.38	677.63	648.49	84.3%	57.7%	6.58	6.30
うち国有	30	363.79	370.26	358.75	46.1%	31.9%	12.34	11.96
うち民営	70	287.51	280.32	263.97	34.9%	23.5%	4.00	3.77
うち外資・合弁	3	0.48	0.00	0.40	0.0%	0.0%	0.00	0.13
非会員企業	(9437)	26.03	126.20	475.01	15.7%	42.3%		0.05
全国計（企業数は規模以上）	(9540)	691.41	803.83	1123.50	100.0%	100.0%		

注：生産量の単位は100万トン。中鋼協(2016)では、会員企業の銑鉄・粗鋼・鋼材生産量と、個別企業の数値の合計とに差がある。これを統計誤差とした。非会員企業数は、規模以上企業数から会員企業数を差し引くことによって推計。非会員企業には圧延・加工企業が多いと推定されることから、平均生産量は鋼材のみについて推計。国有・民営・外資は呂(2015)と各社ウェブサイト、百度百科などのインターネット・リソースにより著者が判定。

出所：中鋼協(2016)、国家統計局(2016)、呂(2015)、各社ウェブサイト、百度百科より著者作成。

第2に、中国鉄鋼業は高炉一貫企業の比重がきわめて高かったことである。銑鋼一貫生産の代理指標である、粗鋼生産の転炉製鋼比率は94.1%であった⁸。同年に世界全体では74.3%、日本は77.1%であった。また製鋼原料に占める銑鉄比率を近似的に示す銑鋼比(粗鋼生産に対する銑鉄生産の比率)は86.0%であった。同年に世界全体では71.5%、日本では77.1%であった。

第3に、鉄鋼業は国有と民営の混合市場となっていたことである。2015年の会員企業103社中、国有が30社、民営が70社、外資または外資合弁が3社であった。非会員企業も粗鋼生産を行う企業はほぼ民営と考えられるので、粗鋼生産シェアは、国有企業46.1%、民営企業53.9%となる。ただし《年鑑》編纂委員会(2016)では、全国民営企業の粗鋼生産シェアは56.1%と報告されている。厳密には把握しがたいが、全国的には企業数では民営の中小企業が圧倒的に多く、粗鋼生産は国有より民営がやや多い程度であったと推定するのが妥当であろう。

工業協会での聞き取り、2017年11月15日。石油天然ガス・金属鉱物資源機構(2018, p. 64)も参照。正規の生産と地条鋼の両方を手掛ける企業の数値がどうなっていたかなど、不明な部分も残されている。

⁸ この段落の数値はWorld Steel Association(2017)による。

3 従来の能力削減政策の限界

中国政府は、1990年代の後半から、能力過剰と環境汚染・資源濫費に対処することを目的に、小規模・旧式鉄鋼生産設備の淘汰を進めてきた。当初は中国で「土法」と呼ばれる前近代的技術、例えば野焼き式のコークス製造や焼結、ビーハイブ式コークス炉などが禁止されたが、これが一段落すると、高炉、転炉、電炉の設備規模を規制することが主要施策となった⁹。例えば高炉の場合、2001-2005年の第十次五カ年計画では淘汰対象を内容積100m³以下、2005年の「鋼鉄産業発展政策」では300m³以下と定めていたが(発改委, 2005)、2009年の「鋼鉄産業調整和振興規劃」では400m³以下に引き上げた(國務院, 2009)。2011-2015年の第十二次五カ年規劃期間中には、製銑能力9089万トン、製鋼能力9486万トンが淘汰された(工信部, 2016)。設備淘汰の基準は次第に強化され、合法的に生産を行いうる設備の最小規模が引き上げられてきたのである。

しかし、従来の能力削減政策は、淘汰を確実に実行することに重点が置かれ、能力拡張については歯止めをかける具体的な措置を欠いていた。また、小規模・旧式設備を対象とした淘汰であって、大型設備を持つ企業が財務的に行き詰まってゾンビ企業と化した場合の対策は行っていなかった。このため、結果として全国粗鋼生産能力は一貫して増加し続けていた。

III 過剰能力削減政策の展開

1 第十三次五カ年規劃における過剰能力削減政策の策定

2016年2月、國務院が鉄鋼産業の過剰生産能力解消、困難脱却実現に向けた発展に関する意見を發布し(國務院, 2016)、第十三次五カ年規劃中の方針を定めた。同様の方針が、2016年11月に発表された工信部の「鉄鋼業調整・昇級規劃」(工信部, 2016)にも明記された。

工信部(2016)は、第十三次五カ年規劃中、中国経済は年平均6.5%成長するものの、鉄鋼の消費は停滞し、2020年には粗鋼消費が6.5-7億トン、粗鋼生産が7.5-8億トンになると予想した。つまり生産の水準は2015年の実績を超えないとしたのである。そして、粗鋼生産能力1-1.5億トンを削減し、稼働率を80%に引き上げることが目標とされた。また上位10社生産集中度60%を目指すことも明示された。

能力削減にあたっては、2方面で対象と基準を定めることが強調された。

⁹ 2000年代初頭までの「土法」技術、小型設備の使用とその規制については、川端(2005, 第6章)を参照して欲しい。

第1に、違法設備の淘汰であった。環境保護、エネルギー、品質、安全、技術等の法律法規と産業政策を厳格に執行することによって生産能力を除去するというものである。技術面では、2011年に定められて2013年に修正された「産業結構調整指導目録(2011年本)(修正)」(発改委,2013)が引き継がれ、400m³以下の製鉄用高炉(鑄鉄用高炉を除く)、30トン以下の製鋼用転炉、30トン以下の電炉(高合金鋼用電炉を除く)などの劣等な生産設備を全面的に除去すべきとされた。また誘導炉製鋼による「地条鋼」を淘汰すべきとされた¹⁰。環境保護、品質、省エネルギー、安全の総合的な検査も強調されたが、ただちに設備除去の根拠となるのは設備規模と誘導炉製鋼であった。大型設備の方が生産効率がよく、また環境対策設備や省エネ設備の設置が容易だとみなされたからである。実行手段としては、企業の判断による能力削減を促すほか、合併・買収、都市計画に対応した能力削減、「一帯一路」建設に対応した国際能力移転が強調された。

第2に、ゾンビ企業(僵尸企業)を淘汰することであった。工信部(2016)では、自己資本比率が40%を切った企業は生産を停止すべきとされた。国務院(2016)と工信部(2016)ではゾンビ企業の所在は必ずしも明示されなかったが、社会科学院工業経済研究所の雑誌に掲載された張・謝・王(2016)によって、上場鉄鋼企業17社の中の国有8社がゾンビ、6社がゾンビ的であることが明示された。この14社はみな会員企業であり、生産形態では巨大一貫企業の子会社が7社、大中型一貫企業の子会社5社、小型一貫企業子会社が2社、所有形態では中央国有企業の子会社2社、地方国有企業の子会社12社であった。

能力を純増させる投資プロジェクトを禁止しつつ、設備更新による現代化を行うために、除去する能力より新規設置する能力の方が小さくなることを保証する、減量置換の原則が強調された。工信部(2015)と工信部(2018)では減量置換の原則が、京津冀(北京、天津、河北省)ではとくに置換比率を1.25:1とすることが定められた。その際、2015年以前に淘汰した能力、劣等能力、能力削減対象となった能力、奨励基金を得て退出する能力については、置換対象に含められないこととした。ただし工信部(2018)では、電炉によって転炉を置き換える場合は等量置換でよいとされた。これは電炉法の方が高炉・転炉法よりも粗鋼トン当たりのCO₂排出原単位が小さく、地球温暖化対策の推進に有効とされていたからである。

なお、能力削減によって50万人の労働者が影響を受けると予想された。工信部(2016)に先立ち財務部(2016)が定められ、奨励基金を設けて人員再配置や再就職を支援する措置が取られた。

従来の生産構造との関係で言えば、違法設備の淘汰は相対的に中小規模の企業を中心的対象としたものであり、ゾンビ企業は、所有形態について明示されなかったものの、事実上は巨大・大中型を含む国有企業を主要対象としていた。国有企業の債務危機問題がす

¹⁰ 地条鋼企業はスクラップを溶解して半製品としてのピレットを製造していたが、スクラップを選別せず、また成分調整を行わずに溶解するだけの場合がほとんどであり、品質上、問題があるとされた。

に知られた事実となっていたからである。つまり、産業組織の異なる二つの部分に過剰能力が存在するとされ、それぞれに別の問題があるとみなされていたことになる。

2 「違法」な小型設備淘汰政策の実施

能力削減は、省・直轄市と国務院所属の中央国有企業が、それぞれ能力削減目標を個別の企業・設備名をリスト化して積み上げ、実行に移すという形で行われた。

まず、違法設備の淘汰については、当初の想定と異なる形で実施された。400m³以下の高炉、30トン以下の転炉、30トン以下の電炉を基準としたものの、実際にはそれよりも大規模な設備が主要な淘汰対象となったのである。つまり、違法設備淘汰策であったはずが、実際には違法とは言えないが相対的に小型・旧式であり、環境負荷が高いと見られた設備を個々にピックアップして、閉鎖を企業に要請する政策として実行されたのである。中央国有企業を除いて、淘汰目標の設定、具体的な淘汰対象設備の特定と実施は地方政府に委ねられたため、鉄鋼生産の大きい地方の政府は重い責任を負うことになった。具体的には、河北省、山東省、江蘇省の目標がとくに大きく、3省のみで8163万トンと全国目標の過半に達していた（綠色和平・中国聯合鋼鉄網、2017, p. 20）。そして、全国最大の鉄鋼生産地であった河北省では、2016-2018年に高炉による製鉄能力3566万トン、転炉・電炉による製鋼能力3924万2500トンが淘汰された（河北省發展和改革委員会、2016, 2017, 2018）。

一部地域では、冬季の生産制限が能力淘汰のテコとされた。政府は2017年8月に、環境保護部・發改委ほか(2017)を發して、暖房利用期における北京、天津と26都市での環境対策を強化したが、その中で、暖房利用期に入る前に過剰能力削減を達成することを求め、具体的な対象として河北省のコークス、製鉄、製鋼能力、山東省の製鋼能力、河南省のコークス能力を指定した。さらに、暖房利用期間中は重点都市において、高炉能力を基準に鉄鋼生産を50%に制限することを指示した。省・市政府ではこれらの制限を遵守することを前提に、汚染度の高い企業の生産を制限し、設備閉鎖を促した¹¹。もともと、この政策は石炭ボイラーの停止や生産の一律制限が必要な暖房の供給を制約するという混乱を招いた。2018年には、大気汚染物質排出基準そのものを河北省と山東省で強化し、それに京津冀と周辺地区の冬季汚染対策を重ねるという形で政策が調整された（生態環境部、2018; 河北省生態環境部、2018; 山東省生態環境部、2018）。

能力削減政策を実施する省には奨励資金が交付された。省によっては省政府レベルの奨励金をこれに組み合わせ、労働者の再配置を支援した。例えば河北省は4億6766万元の奨励金を用いて1万1061人の再配置を行った（綠色和平・中国聯合鋼鉄網、2017, p. 44）。

¹¹ 邯鄲市發展改革委員会、商務局、環境局当スタッフからの聞き取り(2017年11月17日)。

地条鋼については、2016 年末の時点で、元来が統計外の違法設備であり、1-1.5 億トンという目標数値の計算にも参入すべきでないことが明確にされた。2016 年にいくつかの省が中周波誘導炉を能力削減にカウントした計画や実績を提出したものの、政府はこれを却下したのである¹²。その上で、政府は 2017 年にいっせいで淘汰策を進め、能力 1 億 4000 万トンを淘汰したと発表した。その後は、地条鋼の復活を阻止することが一つの重点政策とされた。併せて、地条鋼の淘汰により余剰になったスクラップを、電炉法で活用することが奨励されるようになった。CO₂ 排出抑制を念頭に置いてのことであった。

以上の措置を確実に実施するために、国務院は 2016 年に査察チームの編成を要求した¹³。10 チームが編成され、鉄鋼業以外の産業を含む能力削減の実行を監察した。監察の内容は主に、各地の政策策定、削減任務の分担決定と進捗度管理、設備解体の確認、能力削減のための資金管理、労働者の再配置、情報公示制度の整備などであった。2018 年には、鉄鋼業の能力削減の査察だけのために 8 つのチームが編成された¹⁴。

3 ゾンビ企業再編成

ゾンビ企業再編成の課題は国有企業で深刻であった。前述のように、赤字の源泉は国有企業だったからである。これらの整理は、財務状況が悪化した企業を経営破綻に至る前に合併・買収で救済するか、あるいは公式に破綻処理を行うことによってなされた。

合併・買収による救済に相当するのが、宝鋼集団と武鋼集団の統合、宝武集団による馬鋼集団の買収であった。武鋼集団と馬鋼集団の主力鉄鋼企業である武鋼股份と馬鋼股份は、張・謝・王(2016)においてゾンビ企業と認定されていた。

宝鋼集団と武鋼集団の統合は 2016 年に実施された。宝鋼集団が中国宝武鋼鉄集団と改名して存続会社となり、武鋼集団は宝鋼集団の 100% 子会社となった。ただし集団傘下の主力鉄鋼企業である武鋼股份は、武鋼股份 1 株に対して宝鋼股份 0.56 株の割合での株式交換により、宝鋼股份に吸収されて消滅した¹⁵。統合前から統合直後にかけて債務処理が行われた。2015 年 9 月末の武鋼集団の総債務は 1500 億元近かった¹⁶。2016 年 8 月に武鋼集団

¹² 例えば「今年遼寧省圧減 602 万噸鋼鉄産能(附設備名單)」『本鋼新聞』2016 年 7 月 20 日 (<http://sanwen8.cn/p/2df9Xid.html>) (2017 年 7 月 26 日閲覧)には 16 社の中周波炉が削減対象としてリストアップされていた。結局、中周波炉の削減を実績としてカウントしなかったことについては、中国鋼鉄工業協会での聞き取り、2017 年 11 月 15 日。石油天然ガス・金属鉱物資源機構 (2018, p. 64)も参照。

¹³ 監察チームの事実は陳明編「中央派 10 個督查組督查鋼煤去産能 重点查八個方面」『中国新聞網』2016 年 8 月 19 日 (<http://www.chinanews.com/cj/2016/08-19/7978000.shtml>) を参照した。

¹⁴ 暢帥帥編「發改委：繼續抓好鋼鉄去産能 推動兼並重組」『手機新聞網』2018 年 8 月 16 日 (<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1608933313357273661&wfr=spider&for=pc>)。

¹⁵ 「宝鋼武鋼連合組建中国宝武鋼鉄集団」『東方網』2016 年 9 月 23 日、(原資料：中国証券報)。
(<http://news.eastday.com/eastday/13news/auto/news/finance/20160923/u7ai6058244.html>)。

¹⁶ 以下武鋼集団の債務処理は、範若虹・于寧「封面報道 宝武大合併」『財新網』2016 年 9 月 19 日 (<http://weekly.caixin.com/2016-09-16/100988822.html?p0#page2>)、「武鋼集団与建設銀行首单央企降

は建設銀行と連携し、合計 240 億元の二つの基金を設立し、債務の株式化で解決を図った。同年 10 月に、建設銀行と武鋼集団は合計 120 億元を出資し、この計画を実行した。

宝武集団による馬鋼集団の買収は 2019 年に実施された。宝武集団は安徽省国有資産監督管理委員会から馬鋼集団の持ち分 51%を無償譲渡された¹⁷。これにより宝武集団は馬鋼集団傘下の主力鉄鋼企業である馬鋼股份をも支配することになった¹⁸。この年の馬鋼の負債総額はおよそ 572 億元であったが¹⁹、宝武集団による買収には債権や債務の再編成は含まれなかった。馬鋼も武鋼と同じように 2016 年に銀行と債務の株式化の枠組みに関する協定を締結した。しかし、その実施は確認できていない。

大規模な破綻処理が行われたのは、東北特殊鋼集団、重慶鋼鉄(重鋼)股份公司、渤海鋼鉄(渤海鋼)集団のケースであった。

東北特殊鋼集団は²⁰、2016 年に 191 億元の総資産に対して 245 億元の負債を抱えて債務超過に陥った。破綻再編に伴い、債務は一部減額返済または株式化の措置が取られた。再編によって支配株主が遼寧省国有資産監督管理委員会(46.13%)から寧波梅山保税港区錦程沙洲股權投資有限公司(43%)に移ったが、錦程沙洲の株主は民営巨大鉄鋼企業沙鋼集団董事長の沈文榮(70.53%)であり、沙鋼集団が再建のイニシアチブをとっている。支配株主が地方政府から民営企業に移ったわけであるが、過半数支配には至っていない。

重鋼股份は 2017 年に債務超過により破綻処理に入り²¹、支配株主が、重慶市国有資産監督管理委員会が 100%出資する重慶鋼鉄集団有限公司(47.27%)から、新たに設立された重慶長寿鋼鉄有限公司に転換された。長寿鋼鉄には企業再建ファンド四源合基金が出資した

債去杠杆項目成功落地」中国建設銀行、2016 年 10 月 11 日

(http://www.ccb.com/cn/ccbtoday/news/20161011_1476148078.html) による。

¹⁷ 「中国宝武対馬鋼集団実施重組、打造億噸鋼鉄集団」中国宝武集団、2019 年 6 月 2 日
(<http://www.baowugroup.com/#/aboutus/144/173?conid=999999999&artid=31100>) 。

¹⁸ 「宝武正式合併馬鋼 合併産能緊追全球最大鋼企」新浪財經、2019 年 6 月 2 日 (原資料: 華爾街見聞) (<http://finance.sina.com.cn/stock/relnews/cn/2019-06-02/doc-ihvhiew6370689.shtml>)。「中国宝武通過無償換方式成功收購馬鋼集団」China Law Insight, 2019 年 12 月 17 日 (原資料: King & Wood Mallesons)

(<https://www.chinalawinsight.com/2019/12/articles/news/%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E5%AE%9D%E6%AD%A6%E9%80%9A%E8%BF%87%E6%97%A0%E5%81%BF%E5%88%92%E8%BD%AC%E6%96%B9%E5%BC%8F%E6%88%90%E5%8A%9F%E6%94%B6%E8%B4%AD%E9%A9%AC%E9%92%A2%E9%9B%86%E5%9B%A2/>) 。

¹⁹ 以下馬鋼の債務処理は、大明国際「重磅！中国宝武集団重組馬鋼集団！鋼鉄超級巨無霸誕生」『搜狐網』2019 年 6 月 3 日 (https://www.sohu.com/a/318366642_167168)、範若虹「鋼鉄行業債转股框架協議規模達 1430 億元」『財新網』2017 年 9 月 18 日 (<http://companies.caixin.com/2017-09-18/101146448.html>) による。

²⁰ 東北特殊鋼の再建に関する事実関係は、光大証券固収研究(2018)、張宇哲「特稿 東北特鋼破産重整方案的公与不公」『財新網』2017 年 8 月 27 日(<http://finance.caixin.com/2017-08-27/101136318.html>)による。

²¹ 重慶鋼鉄股份の再建に関する事実関係は、範若虹「重鋼重組記」『財新周刊』2018 年第 6 期、2018 年 2 月 5 日(<http://weekly.caixin.com/2018-02-03/101206917.html>)、「重鋼混改求生」『財新周刊』2019 年第 21 期、2019 年 6 月 3 日(<http://weekly.caixin.com/2019-06-01/101422477.html>)、範若虹「宝武集団將成重慶鋼鉄實際控制人」『財新網』、2019 年 12 月 28 日(<http://www.caixin.com/2019-12-28/101499065.html>)による。

が、ファンドの持ち分の再編により、結局宝武集団が 53.33%を取得して長寿鋼鉄、さらに重慶鋼鉄股份の実質的支配者となった。ファンドには民営企業の四川德勝集団も 45.33%出資しており、また長寿鋼鉄も重慶鋼鉄の過半数は保持していない。債務の株式転換を通して株式が旧債権者に分散したからであった。つまり、重鋼股份は国有資本の少数支配のもとでの混合所有となった。

渤海鋼鉄集団については、2016年3月下旬に集団の債務不履行が明らかになり、3年をかけて再編計画が定められた²²。負債総額は2868億元であり、資産負債率は240%の債務超過であった。2019年1月、民営企業の德龍集団が戦略投資家となり、渤海鋼鉄集団の鉄鋼事業部門を新天津鋼鉄に再編した。鉄鋼部門が抱える1651億元の債務は現金償却（160億元）、債務保留（179億元）と債務の株式化（1312億元）によって解消することになった。現金償却のための資金は德龍が出資した。債務保留部分は、新天津鋼鉄が10年をかけて分割払いで償却する。また、債務の株式化においては金額が32%に割り引かれ、1312億元の債務が424億元の株に転換される。非鉄鋼業部門は分離され、その債務は別途処理される。この過程で天津市国有資産管理監督委員会の所有株はなくなり、新天津鋼鉄は民営企業となった。

このように、ゾンビ化した国有企業の再編は、合併・買収、破綻処理、債務整理、非鉄鋼部門の切り離し、有力鉄鋼企業の下での再建に帰結した。中心的な問題は負債の処理であり、能力削減は他の企業と同様に進められるにとどまった。旧企業の生産能力は、経営破綻によって消滅するわけではなく、むしろ主要部分が稼働し続けることになった。

4 減量置換による新規・更新投資

1-1.5億トンの削減とは別に能力置換プロジェクトが推進された。これは、淘汰する製鉄・製鋼能力と、新設する製鉄・製鋼能力をそれぞれ列挙し、セットにして実施するものである。それぞれのセットにおいて減量置換の原則が守られねばならないとされた。セットごとに省レベルの地方政府が審査し、許可を与えた。河北省における国有企業と民営企業の例を1件ずつ表示すると、表2のようになる。

淘汰能力が能力新設の持ち分となり、さらにそれが売買され得るという考えが取られた。これにより、能力を淘汰する企業と新設する企業が別々であっても置換が可能になった。

²² 渤海鋼鉄集団の債権に関する事実関係は、呉紅毓然・楊巧伶「封面報道 渤海 2000 億債務泥壇」『財新網』2016年4月4日 (<http://weekly.caixin.com/2016-04-01/100927400.html?p1>)、世界金属導報「重整草案表決在即 渤海鋼鉄從天津市國資委劃至渤海國投」『搜狐網』2019年1月28日 (https://www.sohu.com/a/291921801_313737)、呉紅毓然・彭駿駿「重整渤海 特稿精選」『財新網』2019年2月11日 (<http://weekly.caixin.com/2019-02-08/101378026.html?p0#page4>)、羅國平、呉紅毓然「3000 億債務如何化解 細解渤海鋼重組樣本」『財新網』2020年3月16日 (<http://weekly.caixin.com/2020-03-14/101528390.html?p0#page2>) による。

表2 河北省における能力置換プロジェクトの例

建設プロジェクト・実施企業	立地	企業分類	新設設備・能力	淘汰プロジェクト実施企業	淘汰設備・能力	注
首都京唐鋼鉄第2期工事	河北省唐山市(臨海部)	国有(地方)	製鉄439(高炉×1), 製鋼400(転炉×4)	唐山燕山鋼鉄等9社	製鉄549(高炉×9), 製鋼500(転炉×7)	1:1.25。
河北縦横集団豊南鋼鉄有限公司	河北省唐山市(臨海部)	民営	製鉄790(高炉×5), 製鋼770(転炉×5)	唐山国豊鋼鉄等5社	製鉄990(高炉×13), 製鋼965(転炉×9)	1:1.25

注：製鉄・製鋼の単位は万吨。高炉，転炉の単位は基。

出所：河北省工業和信息化庁「首鋼京唐鋼鉄聯合有限責任公司二期一步工程建設項目産能置換方案公告」2019年4月3日 (<http://gxt.hebei.gov.cn/hbgyhxxht/xwzx32/tzgg83/636216/index.html>)，「河北縦横集団豊南鋼鉄有限公司聯合重組暨城市鋼廠搬遷改造項目鋼鉄産能置換方案」，河北省人民政府，2017年2月21日 (<http://info.hebei.gov.cn/eportal/ui?pageId=6778557&articleKey=6726297&columnId=329982>)より作成。

表2の上段の例でも，能力淘汰を唐山燕山鋼鉄等9社が行い，その持ち分を利用して首都京唐鋼鉄が2期工事を行うのである。こうした能力持ち分の取引は相対で行われたが，多数の民営鉄鋼企業が立地する河北省武安市のように「産能交易互助平台」が設置されて多角的に行われた例もあった²³。

2017年の置換プロジェクトの一覧表が，「不完全統計」という断り付きで公開されている²⁴。設備新設のプロジェクトは72あり，淘汰能力は製鉄1億3162万5000トン，製鋼1億562万5000トン，新設される能力は製鉄9435万トン，製鋼1億1768万3000トンであった。製鋼より製鉄の淘汰が大きいのは，電炉製鋼への切り替えを行うプロジェクトがあるためだと推定される。能力置換において新設される予定の製鋼能力のうち，転炉は63.8%，電炉は36.2%であった²⁵。なお，この資料では統計が不完全であるためか，例外措置のためか，後述するように減量置換原則が不徹底なためか，製鋼では新設能力が淘汰能力を上回っていた。

能力置換によって，総能力を縮減しながら新鋭設備を建設することが可能とされた。新鋭設備を設置すると置換前後で総能力は縮小するが，個々の高炉・転炉は大型化し，設備1基当たり能力は増大することになる。これは表2の例にも当てはまる。能力置換プロジェクトには，首都京唐鋼鉄第2期工事，山東鋼鉄集団日照精品基地建設，宝武集団宝鋼湛江鋼鉄第3高炉建設，広西柳鋼集団柳州鋼鉄坊城港基地建設など，従来から予定されていた国有企業による中国最大級の新鋭臨海製鉄所の建設・拡張が含まれていた。また，国有・

²³ 「【壯麗70年 奮闘新時代】武安市：鋼鉄産能去了 企業少了 能耗降了 效益増了！」『邯鄲広電網』2019年7月12日 (<http://www.hdbs.cn/p/26573.html>)。

²⁴ 「盤点！2017年鋼鉄産能置換情況」『生意社』2017年12月27日(原資料：中国冶金報) (<http://www.100ppi.com/news/detail-20171227-1180100.html>)。

²⁵ 同上記事。

民営を問わず、環境保護のために都市部から臨海部へ移転するという理由で、新規製鉄所の建設を行うプロジェクトも含まれていた。

5 小括

以上のように、第十三次五カ年計画において定められた鉄鋼業の過剰能力削減政策は、1-1.5億トンの粗鋼生産能力削減を目標として系統的に実施された。政策実施分野は、違法設備の淘汰、ゾンビ企業の整理、能力置換プロジェクトの実施の3方面にわたっていた²⁶。

この能力削減政策は、設備規模を中心とした基準で旧式・小型設備淘汰を行政的に強制し、能力総量を抑制し、その構成を高度化しようとする点では、従来の鉄鋼産業政策を引き継いでいた。

しかし、従来の教訓を踏まえて新たに付け加えられた方策もあった。第一に、従来禁止されながらも事実上は見過ごされてきた誘導炉によるインフォーマル生産を、「地条鋼」としていっせいに淘汰したことであった。第二に、ゾンビ企業化した国有企業について、破綻処理と合併・買収を通じた再編に踏み込んだことであった。第三に、総能力削減と新規投資に抛る高度化を両立させる具体的措置として、減量置換の制度を組み込んだことであった。第四に、地球温暖化対策、また地条鋼に変わる鉄スクラップ利用策として、電炉製鋼を奨励し始めたことであった。

IV 分析と評価

前節では、過剰能力削減政策の分野別での実施過程を明らかにした。本節は、これを踏まえて政策の分析と評価を行う。まず能力削減の実態について、公式統計の批判的な解釈と補正によって明らかにする。続いて能力削減の経済調整メカニズムとしての作用を、客観的なルールの有無、優勝劣敗の保証という観点から検討する。最後に能力削減政策が国有企業と民営企業の関係に与えた影響を考察する。

²⁶ 工信部（2016）には、過剰能力削減の方策として鉄鋼企業の海外進出支援も含まれていたが、鉄鋼企業の海外進出案件は企業戦略として推進されており、全体として過剰能力削減政策の産物と位置付けることは適当ではない。そのためここでは論じなかった。もちろん、設備投資を行おうとする企業にとって、国内で能力の新規増設を制限されていることが、海外を投資先に選ぶ一つの誘因になっていたと思われる。

1 能力削減の実態：統計外からの能力の「発見」

(1) 公式発表による成果

中国政府は、2016年に6500万トン、2017年に5500万トン、2018年に3500万トン、合計1億5500万トンの粗鋼生産能力を削減し、5カ年計画の目標を3年で達成したと発表した²⁷。この数値は、設備能力を除去した分から新設された分を差し引いたネットの削減値である。また、もともとインフォーマル能力であった地条鋼1億4000万トンの削減は、この枠外の実績とされた。

後述するように、この実績数値には吟味すべき点が多々あるが、総生産能力の削減を達成したことはほぼ間違いない。従来の政策が、総生産能力の抑制にことごとく失敗していたことと比べると、画期的な成果であった。2018年末の粗鋼生産能力は10億2700万トンとなり（国家統計局, 2019）、粗鋼生産高は暫定数値で9億2800万トンであったため、設備稼働率は90%に達したとみられる。これもまた2020年の目標とした80%を大きく上回った。また鋼材輸出高は数量では2015年の62%に縮小し、金額も96%とわずかに縮小した²⁸。数量が減少し、低級品の安値輸出から高度な製品の高値での輸出へと転換したことは、通商摩擦の緩和に寄与した。

(2) 生産能力5500万トンの出現

しかし、この能力削減には明らかな数値の不整合があり、その背後に隠れている実態を明らかにすることが必要である。そのために生産能力、生産高等を整理したものが表3である。

2015年の粗鋼生産能力が11.27億トンであったため、そこから1.55億トンが削減されたのであれば9億7500万トンになるはずである。しかし、2018年の能力は、国家統計局の公式統計では10億2700万トンであり、つまり削減幅は1億トンなのである。この5500万トンに及ぶ齟齬は、何に由来するのか。

手掛かりは中鋼協会員の統計にある。会員・非会員の別に粗鋼生産能力と粗鋼生産高を示したのが表4である。まず能力を見ると、2015年から2018年までの間に会員企業の能力は8億8100万トンから7億3300万トンへと1億4800万トン減少した。対して、非会員企業は2億4600万トンから2億9400万トンへと、4800万トン増大したのである。前者は、能力削減のほとんどを会員企業が行ったことになるという点で不自然であり、後者は

²⁷ 「何立峰主任和張勇，寧吉喆副主任共同出席十三届全国人大一次會議首場記者會」国家發展和改革委員會，2018年3月6日（https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/xwfb/201803/t20180306_954223.html），發改委（2019），中鋼協（2019, p.47）。なお，發改委・工信部・国家能源局（2019）などのように3年間の削減実績を「1.5億トン以上」とする報告もある。

²⁸ 《年鑑編集委員會》（2019, p. 180）より計算した。

表3 粗鋼生産能力・生産量・稼働率の推移（2015-2018年）

年	2015	2016	2017	2018	出典
削減粗鋼生産能力(1)		-0.65	-0.55	-0.35	政府発表
年末全国粗鋼生産能力（試算値）(2)	11.27	10.62	10.07	9.72	11.27を起点に翌年の(1)を引いて試算
年末全国粗鋼生産能力（公表値）(3)	11.27	10.73	10.37	10.27	国家統計局（各年）
誤差(累積)(4)		0.11	0.3	0.55	(3)-(2)
粗鋼生産量(5)	8.04	8.08	8.71	9.28	国家統計局（各年）
粗鋼生産能力稼働率（試算値）(6)	71%	75%	84%	90%	(5)/(3)による試算

注：単位は億トン。(1)は工信部，中鋼協などが各年に発表した値。

出所：上記数値より著者作成。

表4 会員・非会員企業別粗鋼生産能力・生産高推移（2015-2018年）

	2015	2016	2017	2018
全国粗鋼生産能力	11.27	10.73	10.37	10.27
中鋼協会員企業	8.8	8.3	7.8	7.3
非会員企業	2.5	2.5	2.5	2.9
非会員企業能力シェア	22%	23%	24%	29%
全国粗鋼生産	8.04	8.08	8.71	9.28
中鋼協会員企業	6.44	6.32	6.85	7.31
非会員企業	1.59	1.76	1.86	1.97
非会員企業粗鋼生産シェア	20%	22%	21%	21%

注：単位は億トン。

出所：《年鑑》編集委員会（2018, p. 241, 2019, p. 184, 195）より著者作成。

設備新設の禁止にもかかわらず能力が増大したことになる。この統計上の矛盾は2019年に入ってからいよいよ大きくなり、政府と中鋼協によって2点の問題が指摘された。一つは、2019年1-9月に稼働率が100%を超えていることであった（発改委・工信部・国家統計局, 2019）。もう一つは、非会員企業の生産高が伸び続けていることであった（中鋼協, 2020, pp. 13-14）。つまり、会員企業の能力が過小評価されている、言い換えれば削減実績が過大評価されている可能性と、非会員企業の能力が増大している可能性がともに指摘されているのである。国家発展和改革委員会、工業和信息化部、国家統計局は連名で発改委・工信部・国家統計局(2019)を發し、各地方政府に生産、投資実績の改めでの報告と、企業ごとの生産能力、生産量一覧の提出を求めた。

現在入手可能な資料の限りでは、会員企業の能力過小評価については確認することができない。一方、非会員企業の能力が増大していることを示すデータは存在する。2017年の粗鋼生産量は2018年出版の統計から2019年出版の統計までに3947万トンも上方修正され、それはすべて非会員企業の方であった。中鋼協の遅京東副会長は2019年3月の会議

で「約 4000 万トンの統計漏れがあった」と認めた²⁹。能力削減政策の実施過程で、従来中央・地方政府によって把握されていなかった非会員企業の生産量と生産能力が「発見」され、新たに統計に付け加えられたものと思われる。強硬な設備淘汰を行ったにもかかわらず、非会員企業の詳しい実態について、中鋼協や政府関連部門は掌握できていなかったのである。

(3) 削減の実態

以上のことから、2016-2018 年に行われた粗鋼生産能力の削減は、実際には図 1 のようなものであったと考えられる。

2015 年末には、公式統計において 11 億 2700 万トンが認識されていた。これとは別にインフォーマル生産としての誘導炉製鋼が約 1 億 4000 万トン存在していた。さらに、誘導炉とは別に、当時未認識だった非会員企業能力が存在していた可能性がある。

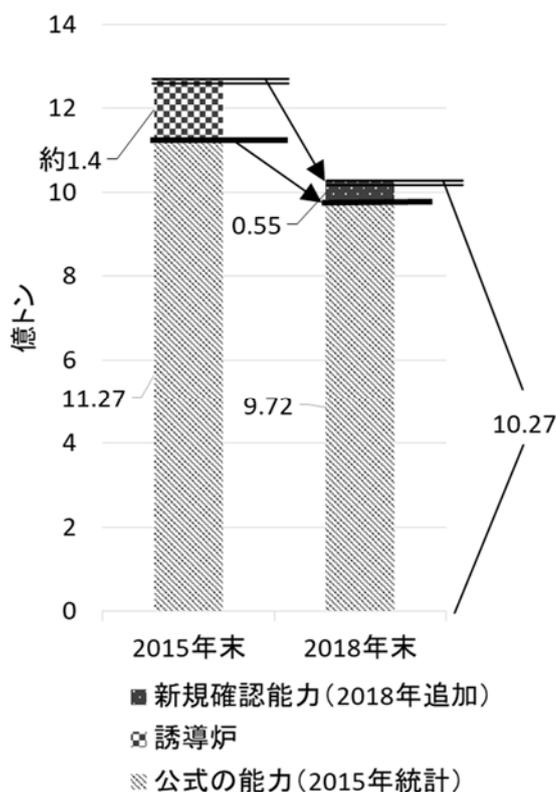


図 1 2015-2018 年の粗鋼生産能力削減実績

出所：国家統計局（2016, 2019）と本稿の分析により、著者作成。

²⁹ 数値は《年鑑》編輯委員会(2018, p. 231, 2019, p. 184) で確認できる。発言は『日刊産業新聞』2019年4月11日を参照。

公式統計で認識されていた能力の中から、会員企業を中心に 1 億 5000 万トンが純減として削減された。また誘導炉製鋼が 2017 年半ばまでに淘汰された。その一方、非会員中小企業において 5500 万トンもの新たな能力が統計上「発見」された。よって、公式の生産能力は 11 億 2700 万トンから 10 億 2700 万トンへと 1 億トンの純減にとどまったと考えられる。誘導炉を含む事実上の能力は、約 12 億 6700 万トンから 10 億 2700 万トンへと 2 億 4000 万トンの純減となった。

5500 万トンもの能力が出現した背景として、国内需要の急速な回復があった。工信部 (2016) は 2020 年の粗鋼消費を 6.5-7 億トンと予想していたが、実際には 2018 年に 8.71 億トンに達したのである (《年鑑》編集委員会, 2019, p. 9)。この状況下で政府が当初目標通りに能力削減を遂行しようとしたため、需要超過が激しくなり、政策の網の目をかいくぐってでも能力を確保し、生産を拡大しようという意欲が企業側に生まれたのである。

2 高まらなかった大規模企業への集中度

過剰能力削減政策は、小型設備を集中的に淘汰するものであった。その効果は、設備単位では多少現れた。2015 年から 2018 年にかけて、中鋼協会員企業の保有する高炉 1 基当たりの能力は平均 116 万トンから 123 万トンに、転炉 1 基当たりの能力は 122 万トンから 127 万トンに増加した (《年鑑》編集委員会, 2016, 2019, p. 195)。

しかし、企業単位で見た場合には、大型化が生じたのは多くの合併・買収を行った宝武集団など、ごく一部であった。2015-2018 年に粗鋼生産の上位 10 社集中度は 34.3%から 34.7%へとほぼ横ばいであった。また、両年はたまたま上位 20 社と粗鋼生産 1000 万トン以上企業が一致していたが、その集中度は 49.5%から 47.5%に低下した³⁰。中鋼協会員粗鋼生産が全国生産に占めるシェアも 80.2%から 78.8%に低下した³¹。これは、前項で述べたように非会員企業の生産が拡大した結果であった。大規模企業への生産集中度は高まらなかったのである。

3 行政裁量と交渉に左右された淘汰対象の選別

過剰能力削減政策は、市場の力と法律法規に依拠して進められる建前であった。しかし実際には、行政裁量と個別交渉に左右されることになった。

第一に、1-1.5 億トンを目標とする違法設備の淘汰は、環境保護、エネルギー、品質、安全、技術に関する法規に基づいて進められるはずであった。しかし、もともと違法設備の

³⁰ 以上 2 項目は World Steel Association (2016, 2019)より計算した。

³¹ 《年鑑》編集委員会 (2019) p. 184 より計算した。

能力総量と 1-1.5 億トンという目標が整合する保証はないのであり、実際には数量目標の方が優先された。

省・直轄市の削減目標は、それぞれの地方政府が設定するものであった。しかし、綠色和平・中国聯合鋼鉄網 (2017, p. 48)は、実際には生産能力を基礎として設定され、地域の需給、物流、効率性などは考慮されなかったと指摘している。

さらに問題だったのは、違法とされていた 400m³以下の製鉄用高炉、30 トン以下の製鋼用転炉、30 トン以下の電炉を淘汰するだけでは、到底目標に達しないことであった。このため政府は、違法とは断じられないような設備についても、相対的に小型・旧式で汚染度の高いものを選別し淘汰対象として目標を達成しようとした。河北省の例をあげると、同省が 2016-2018 年に淘汰した製鉄能力の 90%以上は 400m³を上回る高炉によるものだった。また、製鋼能力に至っては、淘汰された能力のすべてが、30 トンを上回る転炉によるものであった(河北省發展和改革委員会, 2016, 2017, 2018)。具体例を挙げると、河北省唐山市遷西地区では違法設備が存在しないのに 70 万トンの能力閉鎖を要求され、やむなく津西鋼鉄集団の設備を閉鎖した (綠色和平・中国聯合鋼鉄網, 2017, p. 48)。

こうして、どのような設備が淘汰対象になるのか、あるいは存続できるのか、あるいは能力置換を通して新設備に置き換え可能なのかについて明確な基準がなくなり、行政と企業との交渉で決定せざるを得なくなった。冬季の大気汚染対策においても、どのような設備が生産削減対象になるかについて、具体的な基準は公表されなかった。ここには、一方において行政裁量の余地があり、他方ではできるだけ削減から逃れようとする企業の機会主義的行動の余地があった。

第二に、一見するとルールが明確である能力置換においても、減量または等量を前提とする原則が厳格に守られず、総能力が再び増加する余地が生じた。工信部が 2018 年に「鋼鉄行業産能置換実施弁法」を定め(工信部, 2018), 2015 年以前に淘汰した能力、能力削減対象となった能力、誘導炉などの統計外能力については置換対象に含められないことを明示したのは、そのような能力を対象とした置換プロジェクトが提案されていたからであった³²。しかも、2018 年以後も、能力置換プロジェクトによって、名目上減少するはずの能力が増加する可能性が浮上している。置換プロジェクトにおいて、淘汰設備や新規設備の生産能力は設備容量(高炉の内容積など)から機械的に算定されている。しかし、新鋭設備の能力は、操業開始後の習熟効果や設備改造によって公称能力以上に増大する可能性がある³³。国家發展改革委員会と工業和信息化部が 2020 年 1 月に発した通知で (發改委・工信部,

³² 『日刊産業新聞』2018 年 2 月 9 日。

³³ 例えば、工信部(2018)で設定されている「産能置換表」では、高炉の有効容積と生産能力が対応させられており、1000m³の高炉ならば年間生産能力 100 万トンとされている。しかし、高炉の操業技術の向上により、高炉の利用係数(設備生産性の指標で、高炉 1m³あたりの 1 日の生産量。日本では出銑比と呼ぶ)は向上しうる。この場合だと、2.74 と想定されている利用係数が向上することで年間生産量は 100 万トンよりも増える。

2020)、鉄鋼生産能力置換方策の公告とプロジェクト登録の暫定的停止と、現在の鉄鋼生産能力置換プロジェクトの自主検査を指示したのは、この懸念の表れとみることができる。この問題は2020年現在、なお進行中である。

以上の問題点を政策実施の手法という観点から見れば、過剰能力削減政策は客観的なルールに依拠して進められておらず、ルールが存在するところでも抜け穴が存在したと言える。まず、国や省としての目標達成が至上命題とされて、全体としては強権による処理が行われた。そして、一方では行政裁量、他方では機会主義的行動、そして両者の交錯する個別交渉によって、淘汰されるべき設備や置換されるべき設備が決定されたのである。ここでは、優勝劣敗の選択は保証されなかった。

4 国有・民営企業に与えた影響

次に、過剰能力削減政策が国有企業と民営企業の関係に与えた影響を考察する。過剰能力削減は国有・民営を形式上区別することなく行われたものであり、直接には所有形態についての変化をもたらそうとするものではなかった。しかし、事実上の影響は大きかった。

まず、この政策は、結果として民営企業の設備をとりわけ重点的に淘汰した。中国聯合鋼鉄網の計算によると、削減された粗鋼生産能力に占める民営企業の割合は、2016年に59.7%であり、2017年には80%に及んだ³⁴。また、2015年から2018年の鉄鋼企業数の変化を見ると、国有企業が389社から312社へと20%減少したのに対して、民営企業は6243社から3228社へと48%減少した（国家統計局、2016、2019）。

一方、財務の改善は国有企業に目覚ましく表れた。図2によってみると、2015-2018年に国有企業の売上高利益率は-4.9%から5.3%へと急激に回復した。一方民営企業の利益率も4.0%から6.1%へと向上した。また図3によってみると、2015-2018年に国有企業の資産負債率は72.0%から64.1%に低下し、民営企業のそれは61.3%から61.8%へとわずかに上昇した。

ゾンビ企業の再編成は、従来鉄鋼業では実施されなかった国有企業の破綻処理に踏み込む画期的なものであった。しかし、過剰能力削減に大きく寄与することはなかった。ゾンビ企業の生産能力は後継企業に引き継がれたからである。

ゾンビ企業の再建は、民営企業か、あるいは国有の宝武集団に委ねられた。民営企業の場合は収益性を見込んで再建に関与したとみてよいが、宝武集団の場合はそう単純ではない。宝武集団への集中が進められたのは、政府の巨大企業育成策に沿った措置であるとともに、国有企業の中で鉄鋼事業再生の能力を唯一期待されたからでもあった。2015年に旧

³⁴ 「中国民営鋼企加速轉型昇級，實現高質量發展」中国金属学会（原資料：中国聯合鋼鉄網），2018年3月30日（http://www.csm.org.cn/kjxx/mtjj/2018330/1522368127921_1.html）。

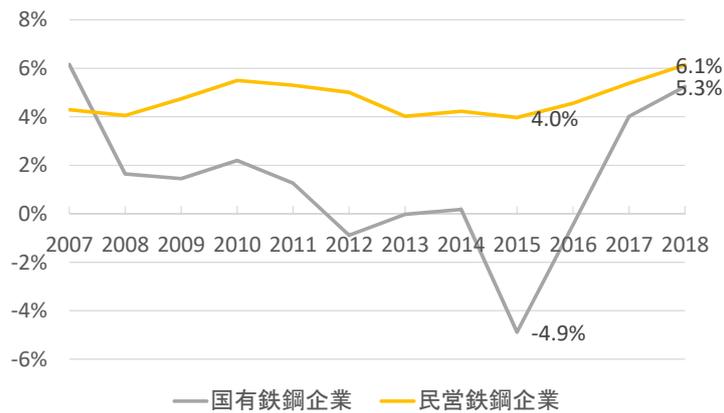


図2 国有・民営鉄鋼企業の売上高利潤率推移
出所：国家統計局(各年)により著者作成。

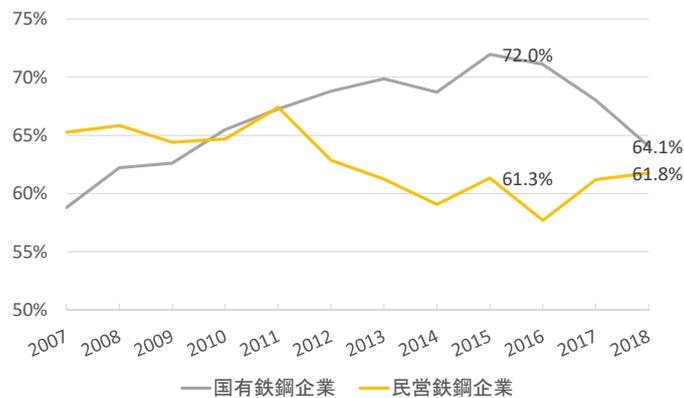


図3 国有・民営鉄鋼企業の資産負債率推移
出所：国家統計局(各年)により著者作成。

宝鋼集団は粗鋼 3494 万トンを生産して世界第 5 位の地位にあったが、武鋼、馬鋼、重鋼を傘下に収めた 2019 年には 9547 万トンを生産して第 2 位に浮上した (World Steel Association, 2016, 2019)。中国では最大手であり、全国粗鋼生産シェアは 9.6% である。しかし、宝武集団にゾンビ企業を次々と救済させることには無理があった。1990 年代以来、旧宝鋼集団は上海冶金控股集团、上海梅山集団など上海市の鉄鋼企業を、21 世紀に入ってから新疆八一鋼鉄集団、広東韶鋼集団を救済合併してきたが、合併されて子会社となった後の業績はいずれも優れない³⁵。連続的な救済合併は、宝武集団を肥大化させる一方、その経営の健全性を損なう危険がある。

³⁵ 範若虹・于寧「封面報道 宝武大合併」『財新網』2016 年 9 月 19 日。上海地域の鉄鋼企業については Sun(2005, p. 181) も参照して欲しい。

以上のことから、過剰能力削減政策は、個別には民営化を伴ったものの、全体としては大型の国有企業に対して、設備を温存しつつ財務的な救済、再編成を行った。一方、相対的に小型の民営企業に対しては、容赦ない設備淘汰を行った。そのため、客観的には国有企業の地位を引き上げる作用を持っていたと言える。「地条鋼」企業のように環境対策が不十分な企業もあったとは言え、もともと黒字を計上していた民営企業を淘汰し、国有企業を再編成したことの妥当性はさらなる検証が必要である。

ただし、政府にとって想定外であったのは、なお掌握しきれていない民営・非会員企業の鉄鋼生産が広範に存在し、拡大し続けたことであった。企業数は国有企業よりも大きく減少し、財務改善の恩恵は国有企業ほど受けなかったにもかかわらず、民営企業の粗鋼生産シェアは拡大した。2015-2018年の間に、全国粗鋼生産に占める民営企業の割合は54.1%から58.96%に上昇した（《年鑑》編纂委員会, 2016, p. 124, 2019, p. 46）。また、IV-1-(2)で述べたように、大多数が民営と思われる非会員企業の生産シェアも拡大した。企業数のデータが国家統計局、民営企業生産量のデータが中鋼協と系統の異なるものしかないために、その整合性について確実なことは言えない。しかし、IV-1-(2)で見たように政府は生産量拡大に危機感を強めており、民営企業の生産量が拡大していることは確実と思われる。

V おわりに

1 結論

ここまでの分析を踏まえ、第十三次五カ年計画における鉄鋼業の過剰能力削減政策に対する評価をまとめよう。

過剰能力削減政策は、当初3年で目標を達成したとされた。確かに、その政策は従来に比べると、能力の純減と設備更新を両立させる「能力置換」措置を組み込んだことや、国有ゾンビ企業の破綻処理に踏み込んだ点で、より周到であった。そして、フォーマルな能力の純減とインフォーマル生産の淘汰に成功した。

しかし、フォーマルな能力の純減幅は、政府が目標とした1.55億トンではなく1億トンにとどまった。政府の規制をかいくぐって生産している能力が5500万トンも存在していることが「発見」されたからである。こうした生産が生じる根源は、当初予想よりも需要が伸びたにもかかわらず、政府が能力削減の数値目標に固執したことにある。

淘汰設備の決定においては、設備基準が機能せず、何が「違法」であるかが客観的に明らかにならないままに、数量目標の達成が至上命題とされた。そして、行政裁量と交渉によって選別が行われた。能力置換策においても、能力純増を禁じる規制を潜り抜けようとする行動が続出した。そのため、公平性と透明性、優勝劣敗の選択が保証されなかった。

能力削減は所有形態にかかわらず実行される建前であったが、客観的には国有企業と民営企業の関係に影響した。具体的には、相対的に小型な民営企業を淘汰し、ゾンビ化した国有企業を財務再構築によって救済する効果を持っていた。もっとも、政府の影響力は限られており、政策の執行が及ばないところで民営企業は成長し続けた。

中国鉄鋼業における過剰能力削減政策は、その数量目標を達成したにもかかわらず、経済調整のプロセスとして見れば、政府が目指したように「市場の資源配置の決定的な役割と政府の役割を十分に発揮」(工信部, 2016)するには至っていない。これが本稿の結論である。

2 今後の政策へのインプリケーション

本稿での考察をもとに、過剰能力削減政策の今後の展開とそれを評価する視角について、以下のインプリケーションを引き出すことができる。

まず問題点とその改革方向については以下のとおりである。

第一に、数量目標を絶対視することの弊害が非常に大きいことである。生産や能力に関する数量目標を不変のものとして政策期間中固定することは、市場の実情と乖離する危険が大きい。需要変動により、望ましい生産水準や能力水準自体も変動するからである。また、数値目標達成が至上命題とされると、その実施方法は強権的となり、公平性や透明性が軽視される。

第二に、国有企業と民営企業がともに存在する条件の下では、産業政策が形式上は所有形態にかかわらず執行されても、国有企業と民営企業の関係を変えざるを得ないことである。とくに、国有企業が相対的に大型の設備を持ち、民営企業がその逆であるところに、設備規模による規制を行えば、国有に有利に、民営に不利にと言うように、政策の影響は所有形態に対して非対称とならざるを得ないのである。

第三に、上記のことは、設備規模基準による淘汰では優勝劣敗を保証できないという危険を示唆している。旧式の生産方法が品質・環境問題に結びつきやすい「地条鋼」の場合はともかく、現代的技術の範囲内では、設備が大規模であっても経営が非効率的な国有企業と、その逆の民営企業が存在し得るからである。

第四に、産業統計の精度の粗さや不整合は、産業政策の効果的執行、透明性、公平性をいずれも阻害し、また事後の検証を困難にするということである。数量目標を絶対視することも問題であれば、能力削減数量を正確に把握できないことも問題である。産業統計の問題点を洗い出し、これを改めることが必要である。

以上の諸問題が存在する状況下では、政策の実施により不利益を被る人々は、中国でしばしば「上に政策あれば下に対策あり」と呼ばれる、明示的、あるいは暗黙的の抵抗を強めてしまう。能力調整は一方では強権的な行政裁量、他方では機会主義的行動によって左

右されてしまい、優勝劣敗はいよいよ保証されなくなる。このような産業政策は、たとえ需給バランスの調整に寄与することがあっても、公平な競争が行われる産業組織の形成には寄与しないであろう。

次に、政策の達成をより発展させるべき点についてである。

第一に、過剰能力問題を環境問題と結合させ、環境対策を推進するためにも過剰能力削減が必要としたことは、今後の政策への手掛かりとなる。客観的な環境基準によって生産設備の生存可能性を測定する方式は、能力の数量目標と設備規模基準よりは優勝劣敗を保証しうるであろう。

第二に、ゾンビ企業の破綻処理を行っていくことは合理的である。ただし、これを徹底するためには国有企業に対する補助金を見直していかねばならない。さもないと、国有企業のゾンビ化が繰り返されるからである。また、債務処理によるゾンビ企業の財務的再構築は、物理的には生産を停止していた能力をむしろ生産に復帰させることに注意しなければならない。

以上の改革や発展についての論点のうち、いくつかは、すでに中国国内においても提起されつつある。発改委・工信部・国家統計局(2019)や発改委・工信部(2020)に見られるように、中国政府としても生産数量と生産能力の正確な把握に向けての方策を取っている。また生態環境部ほか(2019)のように、環境基準の引き上げによって企業の選別を図っていく動きも強まっている。これらの新たな展開が、本稿で指摘した、プロセスとしての産業政策のあり方を変えていくことにつながるかどうかを注視していきたい。

参考文献

[日本語文献]

氏川恵次・堀井伸浩(2009)「中国鉄鋼業における産業政策の再検証：進展する市場形成の下での淘汰政策の評価」『アジア経済』50(11), 32-63, アジア経済研究所, 11月。

川端望(2005)『東アジア鉄鋼業の構造とダイナミズム』ミネルヴァ書房。

川端望(2017)「日本鉄鋼業の過剰能力削減における政府の役割 —1970-2000年代の経験—」TERG Discussion Paper, 371, 東北大学大学院経済学研究科, 1-23, 7月。

川端望・趙洋(2014)「中国鉄鋼業における省エネルギーとCO₂排出削減対策」『アジア経済』55(1), 97-127, アジア経済研究所, 3月。

経済産業省(2018)『通商白書 2018』。

杉本孝(2000)「鉄鋼業：規模の経済と諸侯経済のせめぎ合い」(丸川知雄編『移行期中国の産業政策』247-291, 日本貿易振興会アジア経済研究所)。

石油天然ガス・金属鉱物資源機構(2018)『平成 29 年度海外炭開発支援事業海外炭開発高度化等調査「中国の石炭及び鉄鋼産業の過剰生産能力解消政策が原料炭需給に及ぼす影響等調査」』。

田島俊雄(1990)「中国鉄鋼業の展開と産業組織」(山内一男・菊池道樹編『中国経済の新局面：改革の軌跡と展望』99-137, 法政大学出版局)。

野村総合研究所(経済産業省より委託)(2017)「平成 28 年度内外一体の経済成長戦略構築にかかる国際経済調査事業 事業環境・市場動向等の調査(新興国の過剰生産能力業種の構造分析)報告書」。

丸川知雄(2018)「中国の鉄鋼超大国化と輸出競争力の源泉」末廣昭・田島俊雄・丸川知雄編『中国・新興国ネクサス：新たな世界経済循環』245-279, 東京大学出版会。

三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング(経済産業省より委託)(2018)「平成 29 年度内外一体の経済成長戦略構築にかかる国際経済調査事業 事業環境・市場動向等の調査(新興国での鉄鋼過剰供給能力に寄与する政府等支援措置の分析)報告書」。

渡邊真理子(2014)「企業制度：国有，民営混合体制の形成とその問題」(中兼和津次編『中国経済はどう変わったか』305-344, 国際書院)。

渡邊真理子(2016)「国有企業と市場競争の質」(加藤弘之・梶谷懐編著『二重の罫を越えて進む中国型資本主義』191-210, ミネルヴァ書房)。

渡邊真理子(2019)「中国の市場経済の類型化と通商ルール：国有企業の競争歪曲性とデータ取引の事例」『フィナンシャル・レビュー』138, 財務省財務総合政策研究所, 169-184, 8 月。

[中国語文献]

財務部(2016)「工業企業結構調整専項奨励資金弁法」5 月。

工業和信息化部(2015)「産能嚴重過剰行業産能置換実施弁法」4 月。

工業和信息化部(2016)「鋼鉄工業調整昇級規劃(2016-2020 年)」11 月。

工業和信息化部(2018)「鋼鉄行業産能置換実施弁法」1 月。

国家發展和改革委員会(2005)「鋼鉄産業發展政策」7 月。

国家發展和改革委員会(2013)「産業結構調整指導目錄(2011 年本)(修正)」2 月。

国家發展和改革委員会(2019)「關於 2018 年国民經濟和社会發展計劃執行狀況与 2019 年国民經濟和社会發展計劃草案的報告」3 月。

国家發展改革委員会弁公庁・工業和信息化部弁公庁(2020)「關於完善鋼鉄産能置換和項目備案工作的通知」1 月。

国家發展和改革委員会・工業和信息化部・国家能源局(2019)「關於做好 2019 年重点領域化解過剰産能工作的通知」4 月。

國家發展改革委員會公府・工業和信息化部公府・國家統計局公室(2019)「關於做好鋼鐵行業產能，產量調查核實行作的通知」11月。

國家統計局(各年)『中國統計年鑑』北京，中國統計出版社。

國務院(2009)「鋼鐵產業調整和振興規劃」3月。

國務院(2016)「國務院關於鋼鐵行業化解過剩產能實現脫困發展的意見」2月。

光大證券固收研究(2018)「光大固收:東北特鋼違約重組回顧」『EBS 固收研究』1月。

河北省發展和改革委員會(2016)「河北省2016年完成化解鋼鐵過剩產能任務」12月。

河北省發展和改革委員會(2017)「河北省2017年化解鋼鐵過剩產能企業及裝備名單」11月。

河北省發展和改革委員會(2018)「河北省2018年化解鋼鐵過剩產能企業及裝備名單公告」12月。

河北省生態環境部(2018)「鋼鐵工業大氣污染物超低排放標準」9月。

環境保護部・國家發展和改革委員會(2017)「京津冀及周邊地區2017-2018年秋冬季大氣污染綜合治理攻堅行動方案」8月。

呂濤濤(2015)「2015年上半年民營鋼鐵企業產量變化分析」『中國鋼鐵業』第11期，16-18，11月。

綠色和平・中國聯合鋼鐵網(2017)『問診2016年中國鋼鐵行業去產能』。

山東省生態環境部(2018)「山東省地方標準—鋼鐵工業大氣污染物排放標準(2次征求意见稿)」11月。

生態環境部(2018)「京津冀及周邊地區2018-2019年秋冬季大氣污染綜合治理攻堅行動方案」9月。

生態環境部・國家發展和改革委員會・工業和信息化部・財政部・交通運輸部(2019)「關於推進實施鋼鐵行業超低排放的意見」4月。

王泰昌・張媛媛・遲京東(2007)「我國鋼鐵工業節能降耗現狀分析」『中國鋼鐵業』第3期，21-23，3月。

張棟・謝志華・王靖雯(2016)「中國僵尸企業及其認定—基於鋼鐵上市公司的探索性研究」『中國工業經濟』第11期，90-107，11月。

《中國鋼鐵工業年鑑》編輯委員會編(2016)『中國鋼鐵工業年鑑2016』。

《中國鋼鐵工業年鑑》編輯委員會編(2018)『中國鋼鐵工業年鑑2018』。

《中國鋼鐵工業年鑑》編輯委員會編(2019)『中國鋼鐵工業年鑑2019』。

中國鋼鐵工業協會(2001)『中國鋼鐵統計2001』。

中國鋼鐵工業協會(2016)『中國鋼鐵統計2016』。

中國鋼鐵工業協會(2019)『鋼鐵行業十三五煤控中期評估與后期展望』自然資源保護協會。

中國鋼鐵工業協會(2020)「2019年中國鋼鐵行業經濟運行報告」國家統計局。

[英語文獻]

- Brun, Lukas (2016). *Overcapacity in Steel: China's Role in a Global Problem*, Durham, NC: Center on Globalization, Governance & Competitiveness, Duke University.
- Haley, Usha C. V. & Haley, George, T. (2013). *Subsidies to Chinese Industry: State Capitalism, Business Strategy, and Trade Policy*, New York: Oxford University Press.
- Kawabata, Nozomu (2017). Where is the Excess Capacity in the World Iron and Steel Industry? -A focus on East Asia and China-, *RIETI Discussion Paper Series*, 17-E-026, Research Institute of Economy, Trade and Industry, March.
- Nolan, Peter (2002). China and the Global Business Revolution, *Cambridge Journal of Economics*, 26(1), 119-137, Jan (<https://doi.org/10.1093/cje/26.1.119>).
- Price, Alan H., Weld, Christopher B. & El- Sabaawi, Laure (2013). *Government Intervention and Overcapacity: Causes and Consequences for the Global Steel Industry*, Washington, DC: Wiley Rein LLP.
- Price, Alan H., Weld, Christopher B., El- Sabaawi, Laure & Teslik, Adam M. (2016). *Unsustainable: Government Intervention and Overcapacity in the Global Steel Industry*, Washington, DC: Wiley Rein LLP.
- Rodrik, Dani (2007). *One Economics, Many Recipes*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Sun, Pei (2005). Industrial Policy, Corporate Governance, and the Competitiveness of China's National Champions: The Case of Shanghai Baosteel Group, *Journal of Chinese Economic and Business Studies*, 3(2), 173-192 (<https://doi.org/10.1080/14765280500120013>).
- Sun, Pei (2007). Is the State-Led Industrial Restructuring Effective in Transition China? Evidence from the Steel Sector, *Cambridge Journal of Economics*, 31(4), 601-624 (<https://doi.org/10.1093/cje/bem002>).
- Watanabe, Mariko (2020). Competitive Neutrality of State-owned Enterprises in China's Steel Industry: A Causal Inference on the Impacts of Subsidies, Available at SSRN (<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3538075>).
- World Steel Association (2016). *World Steel in Figures*.
- World Steel Association (2017). *Steel Statistical Yearbook*.
- World Steel Association (2019). *World Steel in Figures*.
- World Steel Association (2020). *World Steel in Figure*.

※インターネット・リソースは、とくに断りのない限り 2020 年 9 月 15 日に最終閲覧した。

※本稿は、(独) 経済産業研究所におけるプロジェクト「現代国際通商・投資システムの総合的研究 (第 V 期)」の成果の一部である。