

中国鉄鋼業における過剰能力削減政策

川端望（東北大学）
Nozomu Kawabata (Tohoku University)
銀迪（東北大学・院）
Di Yin (Tohoku University)

1. はじめに

本稿の課題は、第十三次五ヵ年規劃の前半期である 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。産業政策の評価は Dani Rodrik に倣い、政策の策定と実施のプロセスを通して、「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る方法をとる。なお、本研究では過剰能力を、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と定義する。

2. 中国鉄鋼業における過剰能力の発生

中国の粗鋼生産高は 1996 年に世界最大となったが、以後も急速に伸び続け、2015 年に 8 億 383 万トンに達した。しかし、粗鋼生産能力は生産を上回るペースで拡大し、2015 年には 11 億 2688 万トンに達した。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。過剰能力問題の発生である。

3. 過剰能力削減政策の展開

第十三次五ヵ年規劃（2016-2020 年）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。

この能力削減政策は、設備規模を中心とする技術基準で旧式・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、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たん処理に踏み込んだ点で、より周到なものであった。

4. 分析と評価

中国政府は、2018 年までに 1.55 億トンの生産能力を削減し、さらにインフォーマル生産である「地条鋼」（誘導炉製鋼）の能力 1.4 億トンを淘汰したと発表した。

しかし、政府は、能力削減政策を業界全体にあまねく執行できなかった。政府の監督を逃れたところで民営企業が成長し続け、能力削減効果を一部相殺した。新たに統計に追加された能力が 0.55 億トンあったため、実際に純減となった 1.0 億トンと誘導炉製鋼 1.4 億トンであった（図 1）。そして上位 10 社、20 社の企業や会員企業への生産集中度も低下した。

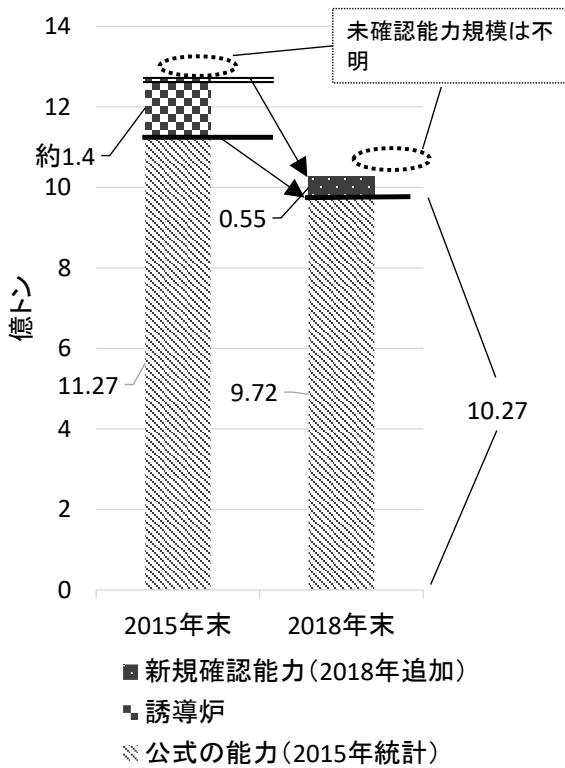


図1 2015-2018年の粗鋼生産能力削減実績

出所：『中国統計年鑑』2016年版、2019年版と本研究の分析により、著者作成。

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。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生じている。

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、ゾンビ国有企业を救済・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。

5. 結論

本研究からは、産業政策についていくつかのインプリケーションを得ることができる。

第一に、数量目標の絶対視が、プロセスにおける公平性や透明性の軽視を生むことである。第二に、国有企业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関わりなく執行されても、国有企业と民営企業の関係を変えざるを得ないということである。第三に、産業組織の分散性という条件の下で、政策の及ぶ範囲が限られている時には、産業政策は意図せざる結果をもたらすということである。

参考文献

紙数の都合上、当日報告資料に記載する。