

第1章

政策過程と産業発展 - 鉄鋼業のケース

今井 健一

第1節 研究の背景

一国の経済成長と所得分配のメカニズムを理解する上で、政治経済学的分析 - すなわち、政治と経済の間のインタラクションの分析は、重要な意義を持つ。ことに中国は、事実上の一党独裁体制であること、重工業部門やインフラ部門を中心として、国有企業が依然として数多く存在すること、地方政府が経済開発上独特な役割を果たしていること、などの理由から、成長・分配のメカニズム解明のためには、政治経済学的分析が不可欠である。

改革開放期中国の経済成長の政治経済学的分析は、中央・地方関係、または地方政府の役割に着目する研究が主流である。経済学寄りの立場からの分析の代表的な例として、市場保全型連邦制論 (market-preserving federalism: Montinola, Qian and Weingast [1995]; Blanchard and Shleifer [2000])、地方政府コーポラティズム論 (local state corporatism: Oi [1992; 1995]) の二つの流れが挙げられる。

市場保全型連邦制は、中央政府が政治的・経済的安定の維持に必要な一定の権威を保ちつつ、改革を通じて地方政府への積極的な分権が行われた (または事実上の分権化が進んだ) ことで地方政府間の制度競争が促され、これによって自由化やインフラ整備が進み、高度成長を支えたと論じる。他方、地方政府コーポラティズム論は主として県以下の政府に焦点を当て、行政が実質的な本社機能を果たすことで、郷鎮企業の成長を主導したと主張する (その後は競争環境の変化に伴って、地方政府は民営化を進めることになる)。これらの議論はいずれも、改革によって地元の経済成長が地方政府幹部の所得や昇進を左右するようになった結果、地元経済の振興を図る強いインセンティブが賦与されたという事実を重視しているという点で共通する。

上記の2つの議論は、地方分権化という中国経済改革のきわめて重要な側面に光を投げかけた分析として高く評価できる。その一方で、いずれの分析も、分析の対象範囲という点で、一定の限界がある。市場保全型連邦制論では政府の役割として、政治的・経済的安定の維持やインフラ整備など、新古典派的に限定された領域を想定している。地方政府コーポラティズム論でも中央政府は、もっぱら分権化を推進する主体としての役割が重視されている。中央政府自体が積極的に産業政策にコミットしているという事実は、上記のいずれの分析でも実質的に考慮されていない。さらに、分析

の中心となる主体は、市場保全型連邦制では中央政府と地方政府、地方政府コーポラティズム論では県レベル以下の地方政府及び傘下の郷鎮企業と限定されており、現実の経済活動に關与する主要な主体を見渡した包括的な分析ではない。

以上を念頭に置いて本研究では、中央政府・地方政府（省・市／県）と、それぞれが管轄する国有企業、及び民間企業、そして各種の企業が横断的に参加する業界団体などの主体の間の多極的な関係を視野に入れ、1990年代末頃から最近に至るまでの時期を中心とする鉄鋼業のケーススタディを通じて、産業政策と産業発展の間のインタラクションを分析する。

第2節 中国の競争構造と鉄鋼業の位置付け

本研究で鉄鋼業に着目するのは、産業に關与する主体の多様性と、中央政府による積極的な政策介入の試みという点で、産業政策と産業発展のインタラクションを分析する上で格好な事例であるためである。

中国の各産業の競争構造は、「非国有企業（民間企業、外資企業）を主体とする完全競争」及び「中央所轄企業を主体とする寡占的競争」という、二つの極端の間のスペクトラム上に位置付けられる。両極端の間には、「非国有企業を主体とする混合競争」、「国有企業を主体とする混合競争」という二つのカテゴリーを追加することができる。それぞれのカテゴリーについて代表的な業種を、図1に整理した。

図1 競争構造の4類型

（業種例）

(1) 中央所轄企業を主体とする寡占的競争	電気通信、石油・石化、船舶、金融など
(2) 国有企業を主体とする混合競争	自動車、鉄鋼、工作機械など
(3) 非国有企業を主体とする混合競争	家電、IT製品など
(4) 非国有企業を主体とする完全競争	繊維・アパレル、日用品、食品など

（出所）筆者作成。

これら4カテゴリーのうち、中央政府の影響力は(1)において最も高く、(4)において最も低いと考えられる。

(2)のカテゴリーに属する産業は、いずれも1990年代まではほとんど国有企業のみによる競争が展開していたが、その後民間企業の参入や国有企業の民営化によって急速に混合競争化が進んでいる。現段階では、規模の経済や技術蓄積などによる先行者優位性の重要さゆえに、国有企業は依然として業界を主導する地位を保持している。だが、潜在的には民間企業の一層の成長によって、(3)へと移行する可能性を有している。

鉄鋼業はその最も代表的なケースの一つである。1990年代末まで中国の鉄鋼業では、国有企業が約8割と圧倒的なシェアを占めていた。だが、計画経済期以来の地方分散型立地、そして企業改革による経営自主権拡大のために、国有企業間で激しい競争が繰り広げられてきた。結果として計画経済期の人為的な高利潤体制は急速に崩壊し、鉄鋼業における収益は不安定化した。ことに1990年代後半には成長減速に伴い、鉄鋼業は著しい不景気に陥った。

国有企業主体の競争構造が明らかに変化し始めるのは、市況が低迷を脱して急速に回復に向かう2000年前後からである。この時期不動産やインフラ、自動車などに代表される鉄鋼消費産業の需要の伸びに対応して、収益が好転を開始し、生産・投資は飛躍的に拡大した。この時期に民間企業は先行企業・新規参入企業ともに国有企業を上回るテンポで拡張投資を行い、シェアを上昇させた。1990年代まで比較的安定していた産業の集中度は、民間企業の成長とともに低下傾向をたどっている

鉄鋼業の最終製品である鋼材は、技術的な難易度が低く相対的に小規模な設備でも製造可能な棒鋼などの建材用鋼材から、高い技術力と大規模な資本設備を要する冷延鋼板や中厚板などに至るまで、製品のセグメントの広がりが大きい。民間企業は建材用鋼材を中心に参入しているが、最近では有力企業は冷延鋼板・中厚板などの製品分野にも進出している。国有企業は従来、それぞれ得意分野を持ちつつ建材から鋼材までフルラインに近い製品を生産するという傾向が強かったが、民間企業の成長によって、低付加価値分野からの撤退と高付加価値分野への集中を迫られている。つまり現状は、国有企業と民間企業の間で棲み分けと競争が相半ばする状況である。

第3節 政策過程と産業発展

1. 産業政策の形成

2000年前後以降の鉄鋼業の急拡大に直面して中央政府は、産業発展の方向に対して関与しようとする姿勢を強めてきた。

中央政府の産業政策は、多くの場合二つの目標を兼ね備えている。第一に、産業の

質的向上の促進（製品・技術の高度化、部品・原材料・設備の国産化など）、第二に、量的拡大の速度の抑制と集中度の引き上げを通じた、いわゆる「過当競争」（競争激化によって、業界の平均利潤率が慢性的に著しく低い水準に止まる状態）の排除である。産業政策の発想では、この二つの目標は不可分の関係にあるとみなされる傾向が強い。すなわち、過当競争によって企業業績が悪化すれば、業界全体の産業の質的向上に必要な資本蓄積が阻害されるという論理である。

2002年以降本格化した中央政府の鉄鋼産業政策も、従来の産業政策と同様、上記の二つの目標を兼ね備えている。ただ、この時期鉄鋼業は経済過熱を牽引する主要業種の一つと目されたため、投資規制緩和という全体の流れにあえて逆行する形で、総量規制が強調されている。また、「調和社会」建設という政治目標に関連し、環境関連の規制が重点的に盛り込まれている。具体的な政策の動きは以下の通りである。

- ・ 2001年3月：「冶金工業“十五”規劃」公布。2005年の鋼材見かけ消費量を「1億4,000万トン以上」と予測。総量規制の堅持を基本原則に掲げる。→2003年時点ですでに大幅突破し、形骸化した。
- ・ 2002年末～2003年初：国家發展改革委が主体となり、「鉄鋼業發展政策」「鉄鋼業中長期發展規劃」の起草開始（後者は国務院認可まで行ったものの、結局未公布）。業界団体、企業、研究機関、専門家などの意見聴取を行い、2005年の公布までに数十回の改訂が行われた。
- ・ 2003年11月：發展改革委等「鉄鋼業の盲目的投資制止に関する若干の意見」を国務院が承認、公布。新規プロジェクトの高炉容積を最低1,000立米以上とするなど、参入規制を強化した。→実際にはこの後も1,000立米以下の高炉建設は続いている。
- ・ 2004年3月：全人代政府活動報告にて、鉄鋼業を含む数業種を投資抑制業種に指定。
- ・ 2004年7月：国務院「投資体制改革に関する決定」の附帯文書「政府が認可を行う投資プロジェクト目録（2004年版）」で、鉄鋼業（製鉄、製鋼、圧延）の新規プロジェクトに対して一律「国務院の投資主管部門」（国家發展改革委）による認可を義務づけた。
- ・ 2005年7月：国家發展改革委、国務院の認可を経て「鉄鋼業産業發展政策」を公布。

2005年の鉄鋼業産業發展政策の制定は、中央政府が鉄鋼業の發展の方向に強くコミットする姿勢を示すものであった。その概要は以下の通り。

- 2010年までに鉄鋼業の企業数を大幅に減少させ、上位10社の粗鋼生産シェアを50%以上に高める（なお2001年の「冶金工業“十五”規劃」では「2005

年までに80%」という目標が掲げられている。2006年時点での10社シェアは35%程度であり、現実に合わせて目標を引き下げたといえる。

- 新たな一貫型鉄鋼企業及び製鉄所の設立を原則として禁止。生産能力の拡張は低水準の生産能力の廃棄と並行して進めることとし、原則として鉄鋼生産能力の大幅な拡大を行わない。
- 自然資源や輸送条件、市場条件を考慮し、今後大型鉄鋼企業は主として沿海地域に立地するものとする。
- 新規参入の場合高炉容積1,000立米以上（臨海プロジェクトでは3,000立米以上）などの技術要件を義務づけ、現有企業も技術改造により規定の水準に到達するよう努力する。300立米以下の高炉など、低水準の設備廃棄を加速させる。
- すべての鉄鋼企業は国・地方の定める汚染物質排出基準を満たしていなければならない。基準を満たない場合は、生産を認めない。新規設置の高炉・コークス炉・転炉等は、必要な省エネ装置・汚染防止装置の設置を義務づける。
- 大規模企業グループの形成を奨励し、2010年までに生産量3,000万トン級2社、1,000万トン以上級数社の国際競争力のある大型企業グループ形成を目指す。
- 鉄鋼投資プロジェクトは規定に基づき国家発展改革委の許認可を義務づける。金融機関が鉄鋼業の新規設備投資向けに融資を行う場合、借入を行う企業は国家発展改革委の許認可等を示す文書を提示しなければならない。

2. 政策の成果と限界（暫定的評価）

2005年の「鉄鋼産業発展政策」で頂点に達した産業政策は、現実の産業発展にどのような影響を与え、または与えなかったのだろうか。産業政策の効力と政策策定・執行体制の間には、どのような関係があるのだろうか。

（1）成果 - 市場補完的政策の成功

現時点での暫定的評価としては、一言で言えば「半分成功、半分失敗」である。第一に、産業の質的向上に関しては、産業政策は一定の成果を収めつつある。宝山鋼鉄、鞍山鋼鉄、首都鋼鉄、唐山鋼鉄など最大手企業は、近年の積極的な設備投資によって、冷延薄板・中厚板など高級鋼材へのシフトを進めており、従来中国鉄鋼業の弱点だったこれらの製品分野でも、着実に輸入代替が進展している。また中国の鉄鋼企業は宝山鋼鉄を除きいずれも元々原材料立地型だったが、上記の主要企業はいずれも新設の臨海コンビナートへの大規模な移転プロジェクトを推進中である。

こうした高付加価値化・高効率化は、少なくとも現状においては、自社内部に技術的蓄積を有し、なおかつ中央政府の支持を受けた大手国有企業でなければ困難である。

中央政府がお墨付きを与えたプロジェクトは、資金を供与する金融機関側から見てもリスクが小さい。また中央政府は利子補給などの措置による直接的な支援も与えているとみられる。

そもそも近年自動車産業や家電産業、造船業などの急速な発展によって、高付加価値・高効率の鋼材生産への需要は高まっていた。産業政策は中国鉄鋼業がこうした需要に応えるための供給能力を形成する手助けをしたと言える。すなわちこの面においては鉄鋼産業政策は、市場補完的な役割を果たした。

(2) 限界 - 市場制限的政策の失敗

その一方で産業政策のもう一つの目標である、投資の抑制と企業再編を通じた「過当競争」の排除については、政策当局の意図通りの成果は挙がっていない。

設備投資の伸びは 2003 年をピークに急低下したが、これは政策の効果が現れたというよりは、生産過剰が表面化して収益が低下したためである。また低下したのはあくまでも投資の伸びであり、大規模な新規投資が続行していることに代わりはない。生産能力拡張と低水準の設備廃棄をバランスさせて生産規模を抑制するという方針は、主要国有企業ではおおむね遵守されている（なぜならこれらの企業は産業政策の受益者であるから）。だが民間企業では相変わらず容積 1,000 万トンに満たない高炉の操業は続いており、鉄鋼業の新規プロジェクトは一律国家発展改革委の認可を要するという産業政策の規定は、実質的に空文化している。企業再編については鞍山鋼鉄と本溪鋼鉄の合併による鞍本集団、済南鋼鉄と萊蕪鋼鉄の合併による山東鋼鉄集団などがすでに形の上では発足しているが、実質的な統合は進んでおらず、民間企業が国有企業への追い上げを急ぐなか、産業集中度が上昇する気配は薄い。

「過当競争」排除政策の効果が薄い原因はいくつかある。第一に、中央政府からみれば「過剰」「低水準」とみなされる民間企業の投資が、実際には往々にして高い収益を上げている。小規模な高炉は労働生産性など技術的観点から見れば低効率であっても、大規模高炉を建設すれば多額の償却費、及び高品位の原材料調達費が生産原価を押し上げる。このため地域市場向けに比較的低級な鋼材を供給するには、むしろ小規模の高炉の方が合理的であるような状況が存在する。

もちろん低級な鋼材は参入障壁が低い分競争が激しく、また不動産向け需要の伸びが反転しつつある現状では、民間企業としても一段上の市場セグメントへの上昇は死活問題となりつつある。このため鋼板を中心とする高級鋼材分野に対する大手・中堅民間企業の投資意欲は高く、政策上参入障壁が高めに設定されていることもあって、さらなる大規模投資が誘発される。

第二に、産業政策の執行主体である国家発展改革委の実質的な影響力は、表面的な権限に比べて実際にはかなり弱いとみられる（産業政策に関わる主体を図 7 に整理した）。国家発展改革委で直接鉄鋼産業政策に関わるスタッフは恐らくせいぜい十数名

(工業司冶金工業処[要確認])であり、広大な中国のすべての新規プロジェクトを審査することは事実上不可能である。地方のカウンターパートである各レベルの発展改革委(局)は、国家発展改革委との関係は指導関係にすぎず、当然地方政府の意向を優先する。ことに民間企業主体の県政府レベルでは、民間企業を抑制するような中央の政策を執行するインセンティブは基本的に欠如しており、むしろ中央の干渉から地元企業をいかに守るかが課題である。また、そもそも産業発展政策の諸規定は、違反した場合の明確な罰則規定がない。このため、文面を読めば一見強力な措置のようであるが、実際にはビジョニシ的な性格が強いとみるべきなのかもしれない(「中央政府が常に正しいとは限らないし、地方政府が常に間違っているとも限らない」国家発展改革委副司長談)。

なお、国家発展改革委の権限に関連して、やや理解しにくい一つの問題は、業界団体(鉄鋼の場合は中国鋼鉄工業協会)の所轄権限が、産業政策の執行主体である国家発展改革委ではなく、国務院国有資産管理監督委員会に帰属しているという点である。これは2003年に国家経済貿易委が解体されてその機能の一部を国資委が受け継いだ際の過渡的措置のはずだったが、なぜか現在でも変更されていない。業界団体に対して直接指導権をもたないことは、国家発展改革委の実質的な影響力をさらに制約しているとみられる。

また、国有資産管理監督委員会は国有企業の株主としての役割から、傘下の国有企業に対しては本来強い権限を持つはずである。しかし実際には中央所轄の4社、あるいは特定の省の国資委が所轄する国有企業にしても、相当の経営裁量権を持つ傾向がある。市場競争の激化(及び大手企業については株式上場)の結果として、「国有資本の株主」である国有資産管理監督委員会の経営支配力も実質的にはかなり制約されている可能性が高い。

(3) 政治的介入の役割

ただし、市場制限的な政策が常に無効であるというわけではない。マクロ経済政策の不安定化や環境汚染の深刻化など、業界の問題が中央指導者の引くような状況となった場合には、党中央・国務院の権威に裏付けられ、国家発展改革委などの中央省庁による規制が突然効力を発揮する場合がある。鉄鋼業では2003年の投資過熱を背景とした2004年の「鉄本事件」(江蘇省常州市で臨海コンビナートの建設を進めていた民間企業鉄本公司が、投資・土地取得認可手続きの不正により事業中止を命じられ、経営者と地元幹部数名が逮捕された)及び一連の環境規制がその典型例である。なお、指導者の「天の声」によって産業政策上の課題が進展するというケースは、地方レベルでも見られる(河北鉄鋼集団設立のケース)。

(4) 暫定的評価

以上に論じたように、鉄鋼産業政策はこれまで打ち出されてきた多くの産業政策と同様、市場補完的な目標では一定の成果を挙げるものの、市場制限的な目標は環境規制など一部の場を除き、実効性が乏しいという結果となっている。

ここで強調する必要があるのは、産業政策の「半分成功、半分失敗」という現状は、中国の産業発展からみればむしろ望ましい結果をもたらしているという事実である。「過当競争」が産業の質的向上を阻害するという産業政策の発想は、現実に照らしてみれば正しいとはいえない。すでに述べたように、民間企業が下位の市場セグメントに参入することで国有企業は総花的な経営戦略に安住できなくなり、製品・技術高度化へのより強い志向を持つようになった。大手民間企業が下位セグメントでの「過当競争」を脱してより上位のセグメントに移ろうとする動きは、国有企業の高度化圧力を一層高めているのである。

市場制限的な産業政策の限界は、すでにさまざまな業種で何度も露呈しているにもかかわらず、中央政府はなぜそれにこだわり続けるのか。とりあえず二つの理由が考えられる。第一に、産業政策策定にあたって中央政府は、大手国有企業の利益を優先する。大手国有企業からすれば、新規参入者による競争力圧力はできるだけ抑制してほしい。第二に、投資や生産の急激な拡大はマクロ経済の不安定を引き起こしやすい。中央政府にとってマクロ経済の不安定性は重大な問題であり、それへの対処として産業政策が用いられる(ただ現実にはそれがマクロ経済の安定化に役立っているようには思われない)。

第3節 課題

- ・ 政策の策定と執行プロセスの解明
- ・ 業界団体の役割の解明
- ・ 高度成長期の日本との比較←投資や価格の変動の大きさ、産業政策の「半分成功、半分失敗」など、実は共通点が多い?
- ・ 産業発展から政策過程へのフィードバックの解明

付記 討論内容

- ・ 政策目標の設定、政策の決定、政策の執行の3段階に分けて考える必要がある。政策決定に関わっているアクターを明らかにして、そこでどのような力学が働いているか。「中央政府」というとらえ方は、大雑把に過ぎる。それぞれの省庁の機能は、ウェブ上で明示されている。これにインタビューで得られた情報を加え

- て、それぞれのアクターの立場を明らかにしていく必要がある。
- ・ 中小企業の意見は政策決定の段階であまり反映されない。このことが政策執行において問題を引き起こしていると思われる。
 - ・ 産業発展から政策決定へのフィードバックについて。産業をめぐる状況は不断に変化している。当局が市場の動向にあわせて、産業政策の仕組みをどう変えてきているのか。長いスパンで観察してみれば、変化の傾向が見えてくるはず。
 - ・ 産業政策のあるべき姿と現状の間のギャップをどう評価するか。
 - ・ アジアの開発志向型国家と欧米の市場志向型国家では、業界団体の立場が異なっている可能性が大きい。欧米では圧力団体として政府に対して業界の要望を示していくのが主要な機能だが、日本では政策の執行機関としての役割も担っている。

(注記) 本章は、今井健一氏が2008年10月2日に本研究会で行った報告について、今井氏本人が作成した議事録を転載したものである。