

第5章 中国の過剰生産能力と国有企業改革

大橋 英夫

はじめに

中国経済は過剰生産能力の解消という重大な課題に取り組んでいる。工業部門の過剰生産能力は、製品価格の下落を通して、投資と消費、さらには所得上昇の制約要因となっている。また過剰生産能力は企業経営の圧迫要因でもあり、企業債務の急増を招いている。このように中国の過剰生産能力は、国内経済に多大なインパクトを与えているが、同時にその影響は国際経済にも及びつつある。

まず、鉄鋼製品の輸出急増に伴う貿易摩擦の深刻化がある。中国の鉄鋼産業は国内需要をはるかに上回る過剰生産能力を有し、過剰生産の一部は国外市場に向けられている。2015年の中国の鋼材輸出は、日本の年間粗鋼生産量に相当する1億1000万トンにのぼる。世界需要を睨みながら慎重に生産・投資調整を進めてきたOECD諸国の鉄鋼産業にとって、中国製鉄鋼製品の急激な流入は重大な「脅威」であり、主な鉄鋼生産国では中国製の輸入鉄鋼製品に対するアンチダンピング措置が頻繁に行使されている。こうして中国の鉄鋼産業の過剰生産は、OECDやG20を巻き込んだ国際的な政策課題となっている。

また、過剰生産能力の解消は、いまや中国の対外政策の中心に位置づけられる「一帯一路」構想の狙いのひとつとしても提起されている¹。近年、中国製鉄鋼製品の輸出は、貿易摩擦の激しい先進国市場から、ASEAN諸国や中東諸国に向けられており、一部新興諸国への鉄鋼生産の移転も始まった。中国が主導するアジアインフラ投資銀行(AIIB)やシルクロード基金が支援する開発プロジェクトでも、大量の中国製素材・原料の需要が見込まれている。

本稿では、中国経済が対外政策に及ぼす影響を検証する作業の一環として、鉄鋼産業に代表される過剰生産能力に焦点を据えて、その国内的対応を国有企業改革との関係から考察してみたい。

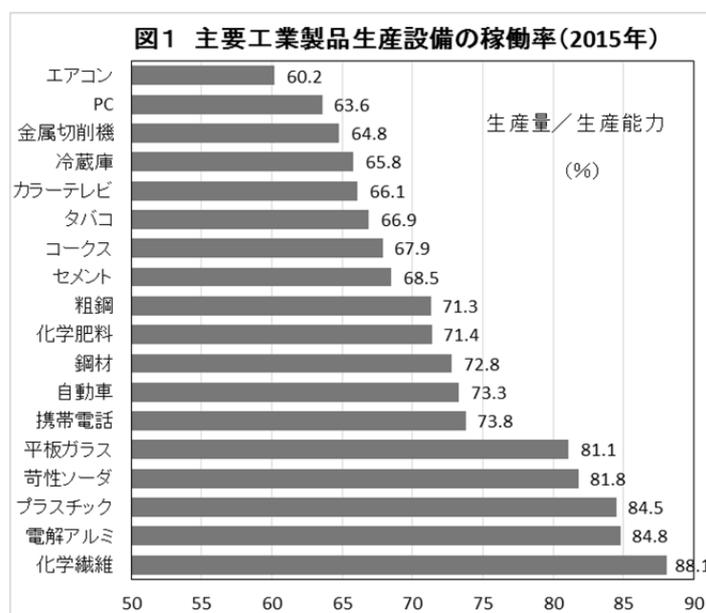
1. 過剰生産能力の現況

(1) 稼働率の低迷

2000年代半ば以後、中国経済は投資・外需主導型成長から消費・内需主導型成長への発展方式の転換を図っている。この動きは2008年のリーマン・ショックにより加速化された。世界経済が危機に直面すると、中国は4兆元の景気刺激策を打ち出して経済減速に対応し

た。景気刺激策により中国経済は回復軌道に乗ったものの、国有企業や地方政府は急速に債務を拡大させ、工業部門は過剰ともいえる投資を続けて生産能力を大幅に拡大させた。その過程で急増したマネーサプライは、金利や資本移動規制の影響もあり、国内の限られた投資先である不動産市場や株式市場に流入し、バブルが形成された。その結果、4兆元の景気刺激策は即効性を発揮すると同時に、深刻な「後遺症」をもたらすこととなった。

工業部門が抱える過剰生産能力はその深刻な「症状」のひとつである。4兆元の景気刺激策を背景に、高い経済成長を前提として投資は続けられた。生産能力は大幅に拡大したものの、主要工業部門の稼働率は大きく低迷している（図1）。たとえば、2015年の中国の粗鋼生産は世界全体の49.6%を占める8.2億トン、これに対して生産能力は11.6億トンにのぼり、2000年代の高度成長期に90%~80%あった稼働率は71.3%にまで低下した。

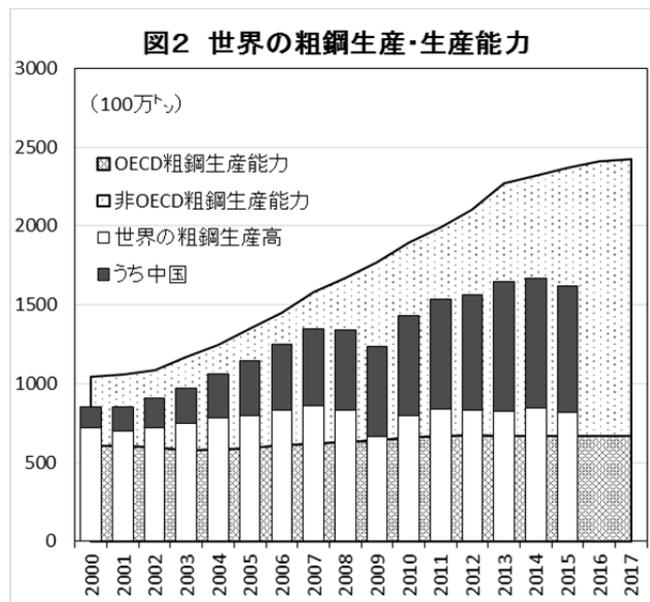


資料：『中国統計年鑑』2016年版より作成。

(2) 生産・生産能力の増強

中国の鉄鋼産業の過剰生産能力は世界経済にも多大な影響を及ぼしている（図2）。かつて世界の鉄鋼生産の大半を担ってきたOECD諸国では、鉄鋼の世界需要を見極めて生産調整と設備投資の抑制が進められているのに対して、経済成長の最中にある中国などの新興国では、工業化の象徴でもある鉄鋼の生産増強が続けられている。そのため世界の鉄鋼生産と生産能力の間に大きなギャップが生じており、世界の粗鋼需要はOECD諸国が一切生産しなくても、十分に賄い切れるほど新興国の供給能力は高まっている。2015年に中国の粗鋼生産は世界全体の約半分を占めるが、その過剰生産能力は世界全体の需給ギャップ

の過半を占めている。



注：2016～17年は見通し。

資料：OECD (2016), World Steel Association (2015)より作成。

2. 過剰生産能力の背景

過剰生産能力を有する中国の鉄鋼産業が輸出を拡大するにつれて、世界各国の鉄鋼産業は重大な打撃を受けている。中国の過剰生産能力にいち早く反応したのがEUである。中国欧盟商会（European Union Chamber of Commerce in China）は、2000年代末から中国の過剰生産能力に関する産業別の調査を進めるとともに、その原因究明に努めてきた²。その調査成果であるEuropean Chamber（2009, 2016）によると、中国の過剰生産能力の原因は多岐に及ぶ（表1）。ここでは、この調査成果を参照しつつ、中国で過剰生産能力が形成されてきた背景を検討しておこう。

（1）過剰貯蓄に基づく潤沢な投資資金

過剰生産能力の形成は過剰投資の当然の帰結である。もともと中国では、改革開放前から企業の投資・生産拡大志向が強く、「投資飢餓症」と呼ばれる「症状」が指摘されてきた。計画経済期には、「計画目標」の実現が最優先され、その近道は生産能力の増強にほかならなかった。また企業が社会の基本単位とされた時期には、雇用・労働条件の改善のためにも投資が必要とされた。さらに「三線建設」にみられるように、分散的な産業立地のもとで社会的分業関係は寸断され、そのうえで「計画目標」の実現を求められる企業としては、企業内にフルセットの産業構造を抱えざるをえない。これらが「投資飢餓症」の原因とさ

れたが、近年の「投資飢餓症」の主因としては、まず潤沢な投資資金を捻出する条件が整ったことが指摘できる。

ひとつは、家計部門の過剰貯蓄を企業部門に移転させる金融メカニズムである。2000年代の高度成長期には、賃金水準の伸びが労働生産性の伸びを大幅に下回り、企業の良好なパフォーマンスの成果が労働者に十分に還元されることはなかった。胡錦濤・温家宝政権が「和諧社会」を提起し、2008年に労働契約法が施行されるまで、労働分配率は低下を続けた。賃金の伸びが抑制されてきたことに加えて、受益者負担を前提とした社会保障制度の普及や住宅・教育関連経費の高騰に伴い、家計部門が消費を控えて、過剰なまでに貯蓄に努める条件も整った。さらに国内投資対象が限定的であること、対外的に閉鎖的な資本勘定が維持されていることから、家計部門の投資先も株式・不動産市場に限定されてきた。貯蓄を動員する政府・企業側からすれば、低金利のもとで銀行システムを通じた効果的な資金調達・分配が可能であった。

もうひとつは、投資主体である企業部門の貯蓄増加である。企業改革で自主権が拡大されてから、中国企業は留保資金を蓄積させてきた。また労働分配率が趨勢的に低減するなかで、企業部門、なかでも国有企業は配当を事実上免除されてきた。そのため企業内の自己資金は巨額に達したものの、家計部門と同様に、投資先が制限されてきたことから、企業内に留保された資金の多くが再投資に向けられることになった。

中国の家計・企業部門の双方が貯蓄を増強していた時期に、リーマン・ショックが勃発し、中国は4兆元の景気刺激策に着手した。こうして投資は再度急増に転じ、中国の工業部門は過剰生産能力を形成することとなった。

(2) 地方利益に基づく「政企不分離」

中国の過剰生産能力を考察する際には、地方政府と地元企業との「特殊な関係」が常に問題とされる。国有企業改革で30年以上にわたり強調されてきた政府と企業の分離、すなわち「政企分離」が、少なからぬ地方でいまだ完全には実現されていない。納税や雇用などの面で地方政府の地元企業に対する高い依存度が続く限り、地方政府の地元企業に対する保護も手厚くなり、究極的には「ゾンビ企業」が生存し続けることになる。

「諸侯経済」とも形容される地方保護主義のもとで、地方政府はいまだに地元産品を優遇し、他の地方で生産された産品を排斥する傾向がある。地方政府は消費者に対して地元購入を、生産者に対してはローカル・コンテンツ（現地調達）を要求して、他の地方で生産された産品に事実上の「課税」を求める地方もかつては存在したという。また地元経済のパフォーマンスを考課基準とされてきた地方政府の幹部たちは、地元企業に対しては補

助金を供与してでも倒産・M&Aの回避を図り、同時に補助金を提供し、債務保証を講じることにより新たな企業の誘致に努めることとなった。

結果として、地方企業の投資に関する意思決定は、市場のシグナルというよりも、地方利益（雇用、プロジェクト、税金）に基づいて行われることになる。

（3）投資環境と企業行動

中国企業は政府が提供する「優遇措置」を効果的に利用し、社内留保を拡大して投資資金を蓄積することができた。まず原材料、工業用水・電気料金などが低価格に設定されており、中国企業は「優遇価格」を享受することができた。また環境保護対策などの費用支出も、これまでは最小限に抑制することができた。いまでは広く喧伝されるようになった汚染企業の閉鎖、違反企業の操業停止といった措置も、かつては失業への懸念から、実施にブレーキが掛かることが多かった。場合によっては、全国レベルで施行された法令・規定を地元企業が違反しても、これを地方政府が容認することさえあった。さらに事業拡大に伴う土地取得では、市場価格を大幅に下回る価格で土地収用が実施されてきた。

事業主体である企業も、リスクの高い研究開発(R&D)やイノベーション活動を通して、産業の高度化や事業の効率化を目指すというよりも、従来からの生産体制を外延的に拡大して増収を狙う傾向が強い。また新規事業の場合でも、参入が比較的容易な分野で生産ラインの増設に走る傾向が強く、結果として低技術分野において過剰生産能力が拡張されることとなる。このように企業がブーム商品市場において過当競争を繰り返し、「体力」勝負の消耗戦を勝ち抜いて国内トップ企業の地位を手にするのが、中国の産業界の基本的な構図である。そこで企業に求められるのが、生産能力、生産規模、市場シェアである。中国企業にとって生産能力の増強は最優先事項であり、これらの指標は国有企業の評価基準でもある。

さらに中国企業のガバナンス、とくに国有企業は説明責任や透明性の欠如が顕著であり、株主に対する配当よりも、市場シェア拡大のために再投資を繰り返すことが可能かつ有利なビジネス環境となっている。

表1 過剰生産能力の背景

(1) 家計部門の高貯蓄・低消費 (High household savings, lack of consumption [2009])
<ul style="list-style-type: none"> ・ 経済成長に遅れる家計所得の伸び→消費の停滞→家計貯蓄の上昇 ・ 賃金の低い伸び、過小評価された為替レート、低金利政策、預金・貸出金利間のスプレッド ・ 脆弱な社会安全網、住宅・教育費の高騰→貯蓄の増進
(2) 企業部門の高貯蓄 (High corporate saving [2009])
<ul style="list-style-type: none"> ・ 低金利による家庭貯蓄の動員→低金利での企業への貸出 (家計部門から企業部門への所得移転) ・ 国有企業の配当未払い→社内留保→再投資 (限定的な国内投資対象、閉鎖的な資本勘定)
(3) 金融危機と景気刺激策 (Financial crisis and stimulus package [2009 & 2016])
<ul style="list-style-type: none"> ・ 過剰生産の「安全弁」としての輸出の低迷 ・ 4兆元の景気刺激策による投資刺激
(4) 国有企業の配当未払いと地方政府の利益 (SOE dividend payments and the interests of local government [2009 & 2016])
<ul style="list-style-type: none"> ・ 国有企業の配当未払い→社内留保の拡大 ・ 企業の意思決定=地方利益 (雇用、プロジェクト、税金) > 市場シグナル
(5) 容易な資金アクセスと財政制度 (Easy liquidity and the fiscal system [2009 & 2016])
<ul style="list-style-type: none"> ・ 容易な資金アクセス、地方政府による補助金・債務保証による企業・投資誘致 ・ 地元政府の地元企業に対する高い依存度 (地方債による調達不可能)
(6) 産業立地の分散化 (Industry localisation/fragmentation [2009 & 2016])
<ul style="list-style-type: none"> ・ 「自力更生」に基づく「フルセット主義」の遺産→社会的分業の遅れ ・ 独立した工業体系の伝統 (典型例としての「三線建設」) > 産業集積→低パフォーマンス
(7) 地方の経済政策 (Local-level economic policies [2009 & 2016])
<ul style="list-style-type: none"> ・ 地方保護主義、「パイ・ローカル」、ローカルコンテンツ、非地元財への課税 (「諸侯経済」) ・ 考課基準としての地元経済パフォーマンス、誘致活動、地方補助金による倒産回避、M&A 回避 (VAT は所在地の歳入)
(8) 容易な技術取得 (Easy availability of technology [2009 & 2016])
<ul style="list-style-type: none"> ・ 低技術分野での過剰生産→容易な生産ラインの増設 ・ 低い知財権保護意識→国内企業への技術の容易な「浸透」
(9) 生産者への補助金 (Subsidised environmental costs to producers [2009 & 2016])
<ul style="list-style-type: none"> ・ 資源、工業用水・電力などの優遇価格 ・ 環境保護費用の極小化、市場価格を大幅に下回る土地収用費用
(10) 環境・健康・安全基準 (Environmental, health and safety standards [2009 & 2016])
<ul style="list-style-type: none"> ・ 汚染工場の廃止、違反企業の操業停止→失業懸念による実施困難 ・ 国家レベルの法令・規定違反の容認
(11) 市場シェア優先の哲学 (Philosophy of market share versus profitability [2009 & 2016])
<ul style="list-style-type: none"> ・ 国家所有→説明責任や透明性の欠如 ・ 生産能力、生産規模、市場シェア (= 国有企業の評価基準) 優先 ・ 留保資金を市場シェア拡大のために再投資 > 配当

資料：European Chamber (2009), (2016) より作成。

3. 過剰生産能力をめぐる政策対応

(1) 過剰生産能力の形成

過剰生産能力の形成と構造調整が公式に言及されたのは「第11次5ヵ年計画」(2006～10年)であり、原材料工業(鉄鋼、電解アルミ、石油精製、建材)における新規投資の抑制と遅れた技術、設備、製品の「淘汰」が提起された(国務院2006)。その後、2013年になっても、国務院は鉄鋼、セメント、アルミ、ガラス、船舶の5業種の過剰生産能力の矛盾解決に関する「指導意見」を發布している(国務院2013)。これは、この間、過剰生産能力の解消が当初の予定通りには進んでいないことを意味する。

2013年に發布されたこの「指導意見」では、「第12次5ヵ年計画」(2011～15年)期の鉄鋼産業における生産能力の圧縮要求4800万トンが8000万トンに引き上げられた。ところが、「第12次5ヵ年計画」期を通して、粗鋼生産量とその生産能力はそれぞれ1.19億トン、2.64億トン増加しており、「圧縮要求」とは桁違いの生産量と生産能力の増強が進められてきた³。しかも中国政府が提起してきたのは、「遅れた生産能力の淘汰」(「淘汰落後産能」)であり、過剰生産能力の解消ではなかった。ここから、過剰生産能力を抱える企業を所管する地方政府を中心として、過剰生産能力の解消に対しては相当大きな抵抗が存在したことがうかがえる。

(2) 国有企業改革との連繋

過剰生産能力の解消は、その後、この問題に対する抵抗感が強まったこともあり、一層深刻な課題として認識されるようになった。2015年11月の中央財經領導小組第11回会議で習近平総書記が供給側改革を提起すると、過剰生産能力の解消は供給側改革の最重要課題とされた。翌12月の中央經濟工作會議では、過剰生産能力の解消は供給側改革の五大任務(「三去一降一補」:①過剰生産能力の解消、②在庫の解消、③レバレッジの解消、④コストの削減、⑤弱点の補強)の筆頭に位置づけられた。

これを受けて、2016年2月に国務院が過剰生産能力の解消に関する「意見」を發布し、過剰生産能力の解消に向けての動きは本格化した(国務院2016a)⁴。この「意見」では、①今後5年間に生産能力1～1.5億トンの削減、②生産能力拡大の厳禁、③構造調整補助金の創設・支給、④「ゾンビ企業」(後述)処理の加速化、⑤地方政府による目標・スケジュールの設定と第三者評価の導入が求められた。

2016年3月の全国人民代表大会の李克強首相の政治活動報告では、国有企業改革が非国有經濟の活性化とともに、供給側改革の一環に組み込まれた。2016年5月の国務院常務會議では、全人代で打ち出された国有企業、とくに中央企業の構造調整の推進が取り上げら

れ、①2016～17年における中央企業の鉄鋼・石炭生産能力の10%圧縮、②今後3年間に
おける中央企業の子会社のうち、345社の大中型「ゾンビ企業」の処理、③本業への集中と
本業以外の資産の譲渡などの具体的措置が提起された（国務院2016b）。

（3）過剰生産能力の解消に伴う動き

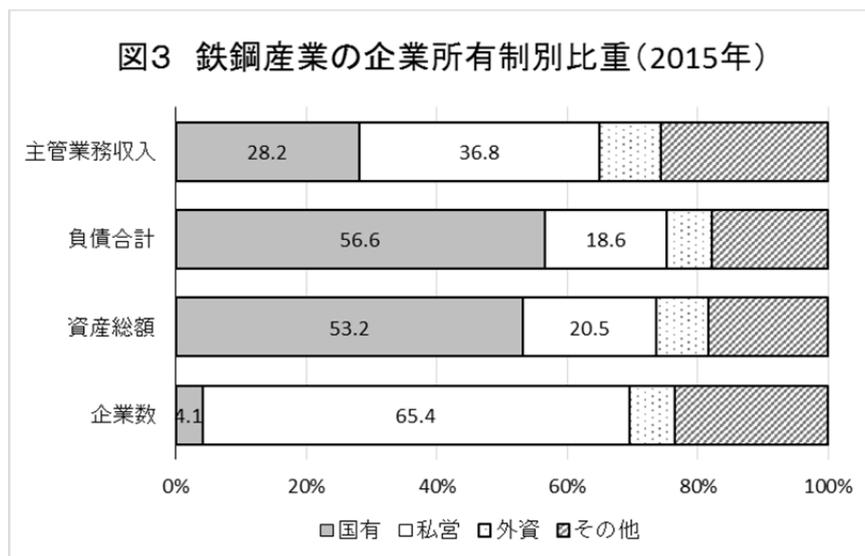
過剰生産能力の解消に向けての動きが本格化すると、国有部門だけでも180万人の人員
削減が見込まれることから⁵、2016年4月には雇用対策が打ち出された（人力資源社会保
障部等七部門2016）。これには、①経営の多角化、余剰人員の職種転換による企業・グルー
プ内での雇用の維持（職業訓練補助金の支給、失業保険基金からの職業安定補助金の支給）、
②再就職・転職・起業の支援、③早期退職の奨励、④公共サービス部門での雇用創出が含
まれている。

雇用調整に際して1000億元の構造調整補助金の創設が提起されると、これまで過剰生産
能力の対応に消極的とみられてきた地方政府も、その解消に向けての動きを加速化させた。
2016年5月に発布された構造調整補助金管理規定では、①補助金の支給基準（削減量、余
剰人員、財政、達成率）、②中央政府による削減目標の設定、地方政府による目標達成責任
が明記された（財政部2016）。財政上の保証を得て、過剰生産能力を抱える企業を所管す
る地方政府も、過剰生産能力の解消に積極的に取り組むことが可能となった。

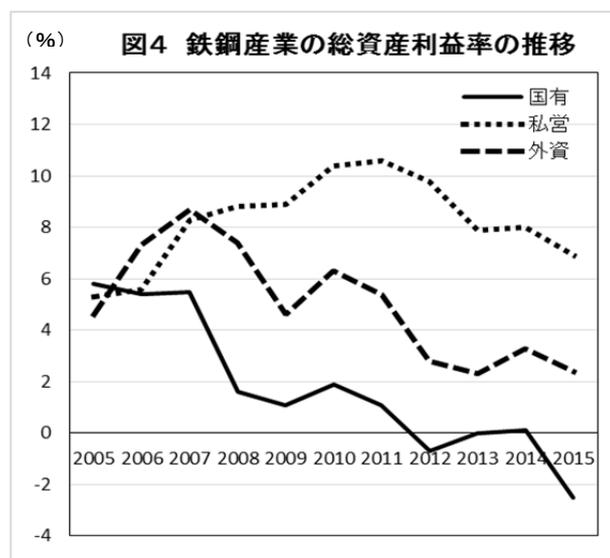
4. 国有企業改革の動向

（1）国有企業のパフォーマンス

過剰生産能力の解消は国有企業改革の一環として実施されることになった。そこで、ま
ず鉄鋼産業の国有企業のパフォーマンスを確認しておこう。鉄鋼産業においても、いまや
国有企業はかなりの少数派である。しかし資産総額は、全産業の過半を占めている。した
がって、鉄鋼産業の国有企業は、いずれもかなり大型の企業であることがわかる。ところ
が、国有企業は同様に負債の過半を占めており、利潤をほとんど生み出していない（**図3**）。
実際に、鉄鋼産業の総資産利益率を所有制別にみると、4兆元の景気刺激策が打ち出され
たリーマン・ショックの直後でさえ、国有企業はパフォーマンスを改善することができな
かった（**図4**）。このように中国の鉄鋼産業は国有企業の比重が格段に大きく、早急かつ
包括的な企業改革が求められている。



資料：『中国統計年鑑』2016年版より作成。



資料：『中国統計年鑑』2016年版より作成。

(2) 「ゾンビ企業」の清算

鉄鋼産業が苦境に陥っている原因のひとつとして、雇用や地域経済の配慮から、経営が事実上破綻しているにもかかわらず、政府や銀行の支援を受けて存続している企業、すなわち「ゾンビ企業」の存在がある。中国人民大学国家発展戦略研究院の「ゾンビ企業研究報告」(聶輝華他 2016)によると、2013年の上場企業のうち、「ゾンビ企業」比率が高い産業は、鉄鋼 51.4%、不動産 44.5%、建築装飾 31.8%、商業貿易 28.9%、総合企業 22.0%であり、鉄鋼は「ゾンビ企業」を象徴する産業となっている。

この「ゾンビ企業研究報告」は、「中国工業企業データベース」(1998～2013年)掲載企業と上場企業(1998～2015年)の合計80万社を対象としており、当該企業に対する貸付

金利が市場最低金利を下回る企業を「ゾンビ企業」とみなし、その実態を次のようにまとめている。

第1に、年度別にみると、2000年に「ゾンビ企業」は4万社、同比率は27%とピークを迎えたが、その後は低下して、2005～13年は7.5%でほぼ安定している。ただし、2012年から「ゾンビ企業」は数量・比率ともに再上昇に転じている。

第2に、地区別にみると、経済発展が遅れた西南、西北、東北の「ゾンビ企業」比率がもっとも高く、2000～04年には、雲南35.6%、陝西33.7%、広西29.0%、新疆27.9%、寧夏27.7%、2005～13年には、寧夏17.1%、山西15.3%、甘肅15.1%、雲南14.8%、北京14.0%となっている。

第3に、規模別にみると、「ゾンビ企業」比率は大・中型企業で高いものの、数量的には小型企業が圧倒的に多いために、「ゾンビ」企業数は小型企業が大部分を占める。

第4に、所有制別にみると、2005～13年の「ゾンビ企業」比率は、国有・集体企業が15%、民営・外資企業が7%であり、国有企業は非国有企業の約2倍となっている。

第5に、企業年齢別にみると、2013年の「ゾンビ企業」比率は、創業1～5年企業3%、6～30年企業9%、30年超企業23%であり、「老舗企業」ほど「ゾンビ企業」比率が高い。

このように、中国の鉄鋼産業は国有大型企業が中心であり、計画経済期に政策的に内陸地区に配置された企業も多く、典型的な「ゾンビ企業」を数多く抱えている。

(3) 混合所有制改革の推進

現行の国有企業改革の基本方針は、2013年11月、「改革の全面的深化」を謳った中国共産党18期3中全会で採択された「決定」に基づいており、ここでは国有企業の民営化ではなく、民間資本の一部受け入れが提起されている。その実施要領が2015年9月に発布された「国有企業改革の深化に関する指導意見」である。この「指導意見」では、①国有企業の「商業類企業」と「公益類企業」への分類・管理、②コーポレートガバナンスの向上を目指す現代企業制度の改善、③国有資産投資・運営会社の改組・創設を通じた国有資産管理体制の改善、④非国有資本の導入による混合所有制改革の推進、⑤国有資産流失の防止・監督体制の強化、⑥国有企業に対する党の指導の強化が提起された（国務院2015b）。

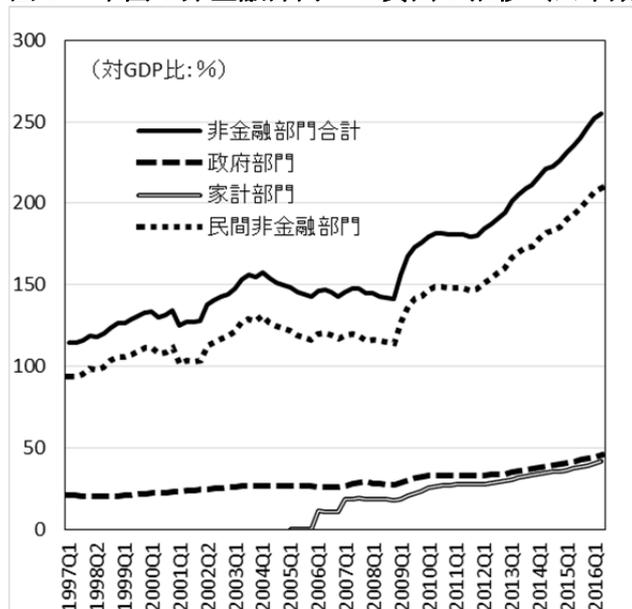
なかでも混合所有制改革は、現行の国有企業改革の主要手段とされる。条件が整った企業・地区・産業から、出資や株式取得などの多様な手段を用いて、国有企業が民間資本を受け入れ、経営効率の改善を図ろうとするものである。この方針に基づいて、国家・経済安全に関連する重要分野の国家支配を維持する一方で、電力、石油、天然ガス、鉄道、航空、通信、軍需の7産業の競争分野の開放と混合所有制の試行が提起されている。

しかしながら、このような方針を実行に移すことは必ずしも容易ではない。民間企業が赤字国有企業に出資するのか。また民間企業が企業規模の異なる国有企業に出資して経営面で主導権を握れるのか。さらに民間企業は買収した国有企業の余剰人員を削減できるのか。そもそも民間企業と国有企業は、企業文化や賃金水準の相違を克服できるのか。混合所有制改革の実施に当たっては、以上のような問題を克服していく必要がある。

(4) 債務株式化の復活

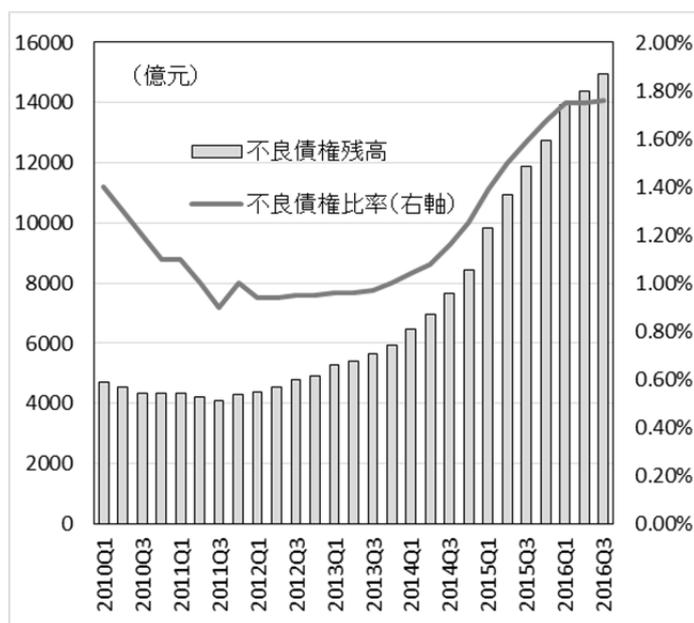
上述した「ゾンビ企業」の存続の源泉は、財政支援というよりは、さまざまなルートを通して動員された各種貸付である。中国の非金融部門向け債務はリーマン・ショックを契機に急増している。また債務の増加に伴い、不良債権も急増している（図5、図6）。

図5 中国の非金融部門への貸出の推移（四半期）



資料：BIS（2016）より作成。

図6 中国商業銀行の不良債権・同比率の推移（四半期）



資料：中国銀行業監督管理委員会（2010-16）より作成。

このような中国の金融環境のもとで、過剰生産能力の解消と国有企業改革に関連して、債務株式化（DES：debt equity swap）が再度注目されている。中国では、アジア通貨危機後に債務株式化が実施されたことがある。一般に債務株式化は、短期的に企業の流動性危機を緩和し、企業破綻、金融引き締め、失業や社会不安などの回避に繋がるものと期待されている。しかし当時の中国では、債務株式化は基本的に帳簿上の操作にすぎないとして、必ずしも積極的な評価が得られたわけではなかった。

2016年3月に中国最大の民营造船所・熔盛重工は、赤字による銀行借入の返済困難に際し、株式を新たに発行して債務返済に充当するとの方針を主要借入先の中国銀行と協議すると発表した（『財新網』2016年3月10日）。これを契機として、2016年3月に李克強首相が全人代閉幕後の記者会見や博鳌フォーラムで債務株式化に言及するようになった。

これを受けて2016年10月、国務院は企業レバレッジ比率の引き下げに関する意見を發布した（国務院 2016c）。この「意見」では、①企業の合併再編、②現代企業制度の整備、③企業資産の活性化、④企業債務構成の最適化、⑤債務の株式化、⑥破産の実施、⑦エクイティファイナンスの発展が打ち出された。企業業績の悪化は、地方政府が所管する小型国有企業でもっとも顕著である。地方政府が企業存続・雇用維持を優先し続けると、銀行の自己資本毀損リスクも高まる。この「意見」の発表と時を同じくして、9回の社債デフォルトにもかかわらず、存続してきた東北特殊鋼集団の経営破綻が報じられた（『新華網』2016年10月10日）。これは「ゾンビ企業」を債務株式化の対象外にするという中国政府のメッ

セージとなった。

もっとも、債務株式化が債務免除や「ゾンビ企業」の延命策にならないかという懸念はやはり払拭できない。実際に、1999～2004年に国有企業580社が4050億元の債務を株式に転換したものの、北京首鋼新鋼、撫順特殊鋼などの一部鉄鋼メーカーは再び財務危機に陥っているのである（*Wall Street Journal*, October 18, 2016）。

（5）合併・再編の促進

過剰生産能力の解消のための手段として、もうひとつ注目される動きが企業の合併・再編である。2015～16年には中国を代表する中央国有企業の大規模合併・再編が相次いだ（表2）。中国の鉄鋼産業は分散立地に特徴づけられ、各省に10社以上の製鉄メーカーが存在し、しかも小型企業175社が粗鋼生産の約2割を占める。これら小型企業の生産設備はかなり老朽化しており、技術水準・品質が低い鉄鋼製品を多く産出しているために、同質的な製品市場において過当競争が繰り返されてきた。鉄鋼産業の過剰生産能力は、産業としての集中度の低さと製品の同質性からくる過当競争が一因となっている。

表2 大型国有企業の合併・吸収事例

業種	承認時期	合併企業
電力	2015年6月1日	国家電力投資集団（中国電力投資集団＋国家核電技術）
鉄道	2015年8月6日	中国中車（中国南車集団＋中国北車集団）
貿易	2015年12月1日	南光集団→珠海振戎を子会社化
金属	2015年12月8日	中国五鉱集団→中国冶金科工集団を子会社化
海運	2015年12月11日	中国遠洋海運集団（中国遠洋運輸集団＋中国海運集団）
海運	2015年12月29日	招商局集団→中国外運長航集団を子会社化
旅行	2016年7月11日	中国旅游集団（中国港旅集団＋中国国旅集団）
食品	2016年7月15日	中糧集団→中国中紡集団を子会社化
建築	2016年8月22日	中国建材集団（中国建築材料集団＋中国中材集団）
鉄鋼	2016年9月22日	宝鋼集団＋武鋼集団

資料：中国国有資産監督管理委員会 HP より作成。

工業情報化部は、鉄鋼工業の「第12次5ヵ年計画」として、6～7社の大型鉄鋼グループを形成し、業界上位10社が粗鋼生産に占める比率を2015年までに60%に引き上げるという目標を打ち出した。もっとも、「第12次5ヵ年計画」では、この目標は未達成に終わった。そこで2016年9月に国務院は、鉄鋼産業の合併・再編と「ゾンビ企業」の処理に関する指導意見を発布した。ここでは、中央企業の再編により、2025年までに年間生産能力8000万トン以上の企業2～3社、同4000万トン以上の企業6～8社を形成し、業界上位10社の

生産シェアを60%以上とすることが目標とされた（『上海証券報』2016年9月20日）。

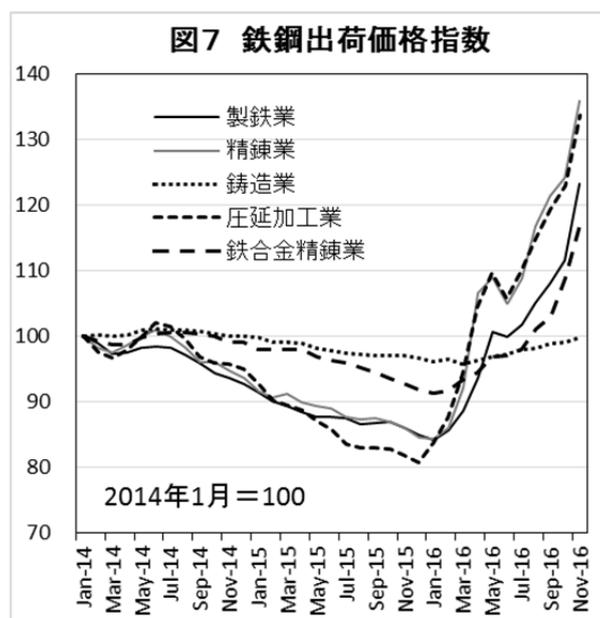
宝鋼集団と武鋼集団の経営統合、すなわち宝武集団は、このような背景のもとで誕生した。たしかに、合併・再編は過剰生産能力の解消を促す手段であり、同時にチャンピオン企業を創設したいとする中国政府の意向を反映した措置でもある。しかしながら、ここでも少なからぬ疑問が生じる。第1に、合併・再編後に資産や雇用のスリム化は実現できるのか。第2に、合併・再編は相変わらず企業規模の拡大や市場シェアの確保を第一義としており、生産性の上昇やイノベーションの活性化を目的としているのか。第3に、超大型国有企業の登場は、当然ながら、さらなる市場の寡占化、あるいは経済改革の主役である民間部門をクラウドディングアウトする懸念もある。さらにいえば、所有制や主管部門が異なる企業間の合併・再編に際して、税収や雇用、利益分配や管理体制の差異をいかに克服していくのか、より本質的な課題が残されている。今後予想される鞍鋼集団と本鋼集団、河鋼集団と首鋼集団の合併・再編が進展するのか、鉄鋼産業の今後を占う注目点である。

おわりに

過剰生産能力の解消は、供給側改革、国有企業改革、企業債務問題など、中国経済が直面する諸問題が複雑に交錯した重大な政策課題である。

2016年2月の過剰生産能力の解消に関する「意見」の発布後、これに基づいて各地方・企業が設定した目標、進捗状況、成果は刻々と報じられてきた。2016年1～7月に全国の鉄鋼産業の生産能力は2126万トン圧縮され、通年目標4500万トンの47%が実現された。浙江省などの4省が通年目標を逸早く達成したのに対して、河北や遼寧などの8省の目標達成率は10～35%にとどまり、その他10省では過剰生産能力の解消は事実上実施されていなかった（『上海証券法』2016年8月8日）

2016年8月4日の鉄鋼・石炭過剰生産能力解消に関する省庁間合同会議を経て、8月16日の国務院常務会議では、過剰生産能力解消監督監査工作の強化のための政策実施状況、補助金、職務転換などに関する8項目が掲げられ、過剰生産能力の解消に向けて全国一斉に具体的な査察活動が開始された。その影響もあってか、目標達成は2016年9月末には80%に達し、最終的には事前・超過達成された。しかし、過剰生産能力の解消（「去産能」）目標は、実際のところは設備停止による生産量の削減（「去産量」）により実現されたのかもしれない（『中国証券報』2016年12月28日）⁶。



資料：国家統計局（2016）より作成。

鉄鋼産業の過剰生産能力の解消に向けての動きは、順調な滑り出しと評価してよいかもしれない。しかし現実の過剰生産能力と比べると、その年間目標は桁違いの規模にとどまっている。しかも2016年に入り、インフラ投資を通じた景気対策が本格的に動き出すと、鉄鋼産業の業績は急速に回復しつつある。実際に、2016年に入り、各種鉄鋼製品の出荷価格も上昇に転じている（図7）。しかしながら、景気回復という鉄鋼産業にとっての「追い風」は、構造改革に向けての勢いを緩和させ、長期的には過剰生産能力の解消の「逆風」となる可能性も排除できないのである。

【参考文献】

- BIS (2016), “Total Credit to the Non-financial Sector” <<https://www.bis.org/statistics/totcredit/totcredit.xlsx>>, December 11.
- European Chamber (2009), *Overcapacity in China: Cause, Impacts and Recommendations*, European Union Chamber of Commerce in China.
- European Chamber (2016), *Overcapacity in China: An Impediment to the Party's Reform Agenda*, European Union Chamber of Commerce in China.
- OECD (2016), “Steelmaking Capacity” <<http://www.oecd.org/sti/ind/steelcapacity.htm>>, April.
- World Steel Association (2015), *World Steel in Figures 2015*.
- 財政部（2016）『工業企業結構調整專項獎補資金管理弁法』
<http://www.gov.cn/xinwen/201606/14/content_5082051.htm>、2016年5月10日。
- 国家統計局（2016）「工業生産者出廠価格分類指数」<<http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=A01>>、2016年12月31日アクセス。
- 国務院（2006）『中華人民共和國国民經濟和社会發展第十一個五年規画綱要』
<http://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content_268766.htm>、2006年3月14日批准。
- 国務院（2013）「關於化解產能嚴重過剩矛盾的指導意見」
<http://www.gov.cn/zwggk/201310/15/content_2507143.htm>、2013年10月6日（10月15日發布）。

- 国務院 (2015a) 「關於推進國際產能和裝備製造合作的指導意見 (国發 [2015] 30 号)」
<http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-05/16/content_9771.htm>、2015 年 5 月 13 日 (5 月 16 日發布)。
- 国務院 (2015b) 「关于深化国有企业改革的指导意见」
<http://www.gov.cn/zhengce/2015-09/13/content_2930377.htm>、2015 年 9 月 13 日。
- 国務院 (2016a) 「關於鋼鐵行業化解過剩產能實現脫困發展的意見 (国發 [2016] 6 号)」
<http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-02/04/content_5039353.htm>、2016 年 2 月 1 日 (2 月 4 日發布)。
- 国務院 (2016b) 「2016 年国務院政策例行吹風会 (5 月 20 日)」
<<http://www.gov.cn/xinwen/fabu/zccfh/index.htm>>、2016 年 5 月 20 日。
- 国務院 (2016c) 「關於積極穩妥降低企業杠杆率的意見」
<http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-10/10/content_5116835.htm>、2016 年 9 月 22 日 (10 月 10 日發布)。
- 聶輝華・江艇・張雨瀟・方明月 (2016) 「中国僵尸企業研究報告——現状、原因和対策」
<http://nads.ruc.edu.cn/upfile/file/20160727155621_848924_58213.pdf> 中国人民大学国家發展与戰略研究院『年度研究報告』総期第 9 期。
- 人力资源社会保障部等七部門 (2016) 「關於在化解鋼鐵煤炭行業過剩產能實現脫困發展過程中做好職工安置工作的意見 (人社部發 [2016] 32 号)」『中国労働保障報』2016 年 4 月 15 日。
- 中国銀行業監督管理委員會 (2010-16) 「商業銀行主要監管指標情況表」
<<http://www.cbrc.gov.cn/chinese/home/docView/A676043248BD4BEC896B4DDDFFCDF6D7.html>>

—注—

- ¹ 中国政府は鉄鋼、非鉄金属、建材などの国内「優位産業」生産能力の国外移転を「国際産能合作」として提起している (国務院 2015a)。
- ² European Chamber (2016) は、過剰生産能力を抱える産業として、鉄鋼、電解アルミニウム、セメント、化学、石油精製、平板ガラス、造船、製紙・段ボールの 8 業種を対象としている。また同報告書の発表は、2016 年 2 月に国務院が過剰生産能力の解消に関する意見 (後述) を發布した直後であっただけに、さらに注目された。
- ³ 本稿における統計数値は、出所を特記しない限り、『中国統計年鑑』2016 年版による。なお、ここでの 2011 年の鉄鋼産業の生産能力 (8.63 万トン) は、「鋼鉄産能過剰分析」
<<http://www.xzbu.com/1/view-5206826.htm>>、2014 年 5 月 15 日による。
- ⁴ この「意見」の發布の翌日には、同じく国務院から石炭産業の過剰生産能力の解消に関する「意見」が發布された。これらの「意見」を契機として、過剰生産能力の解消問題は、所管部門というよりも国務院中心に進められるようになった。
- ⁵ 鉄鋼 50 万人 + 石炭 130 万人の合計 180 万人。
- ⁶ もちろん、一旦停止した設備を再稼働するのは容易ではなく、最終的に生産能力の解消に繋がる可能性は高い。