

TERG

Discussion Paper No.371

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-

川端 望

2017年7月

TOHOKU ECONOMICS RESEARCH GROUP
Discussion Paper

GRADUATE SCHOOL OF ECONOMICS AND
MANAGEMENT TOHOKU UNIVERSITY
27-1 KAWAUCHI, AOBA-KU, SENDAI,
980-8576 JAPAN

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-

<要約と解説>

本稿は、1970年代から2000年代の期間について、日本鉄鋼業の過剰能力削減における政府の役割を考察したものである。産業政策の役割を、(1)政策目標の達成度、(2)もたらされた結果が企業自身の行動によるものか政策的誘導か、(3)政策の副作用、(4)市場介入の正当性の4つの基準により評価した。また、鉄鋼業を高炉企業と電炉企業に分けた上で考察した。その上で、この4つの基準を、2017年現在、中国において実施されている過剰能力削減政策の評価に適用して、一定の政策的示唆を得ようとしたものである。

本稿は、2017年6月17日にハルビンで開催された「全国日本経済学会2017年会暨学術研討会」に提出したものに、誤字・脱字など最小限の修正を施したものである。全国日本経済学会は、中国における、日本経済研究者の学会である。論文は日本語で提出し、資料とスピーチは銀迪（東北大学大学院経済学研究科前期課程院生）によって中国語に翻訳された。本稿は中国語に訳されて中国社会科学院日本研究所の編集による出版物に収録される予定であるが、日本語での発表を別途行うことについて、同研究所は了解済みである。

本稿が、基本的に日本鉄鋼業と日本の産業政策を論じたものでありながら、末尾に中国への政策的示唆が加わるという特異な構成になっているのは、上記の事情に伴い、中国の日本経済研究者を対象として構成したことによるものである。

I はじめに

1 課題と背景

本稿の目的は、1970年代から2000年代の期間について、日本鉄鋼業の過剰能力削減における政府の役割を考察し、そこから示唆を引き出そうとするものである。

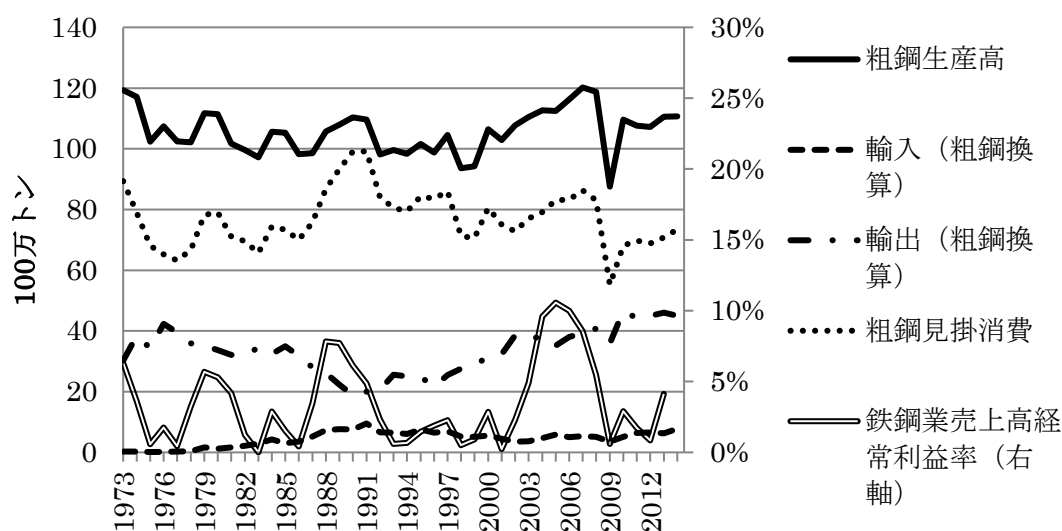
1970年代に日本経済の高度成長期は終わり、安定成長の時代に入った。そして、1990年代以後は経済停滞の時代を迎える。このことを背景に、鉄鋼業は繰り返し利潤の低迷、収益性危機に見舞われるようになった。

図1は、日本の粗鋼生産、輸出、輸入、見掛消費、そして鉄鋼業の売上高経常利潤率を示している。最初の危機は第1次石油危機をきっかけとして、1974-77年に発生した。2度目の危機は世界同時不況をきっかけとして1982-85年に発生した。3度目の危機は、1985年のプラザ合意以後、円高が急速に進み不況になったことによって1986年に発生した。ここまでの危機は、国内需要の停滞のほか、円高、輸入増大、輸出減少、すなわち国際競

争力喪失の結果という性格を持っていた。そして、バブル経済が崩壊した後、1992年から2001年まで長く低収益の時代が続いた。この時期、国内需要はやはり停滞し、また円高も進んだが、輸入は減少し、輸出は増大した。つまり、日本鉄鋼業は国際競争力を維持して危機から脱出しようとした。その後、景気の回復、世界金融危機、東日本大震災、その後の経済回復を経て現在に至る。

図2は、高炉、転炉、電炉について生産能力と生産量を示している。本稿では過剰能力を、生産能力と生産量の差、つまり稼働していない能力だと定義する¹。すなわち、高炉能力と銑鉄生産量の差が高炉の過剰能力、転炉能力と転炉鋼生産量の差が転炉の過剰能力、電炉能力と電炉鋼生産量の差が電炉の過剰能力である。そして、大まかに言うと、高炉と転炉のほとんどは製銑・製鋼・圧延の三つの工程を垂直統合する巨大銑鋼一貫企業（高炉企業）が保有している。1970-90年代当時は6社（新日鉄、NKK、川崎製鉄、住友金属工業、神戸製鋼所、日新製鋼）が存在したが、経営統合が進んだ結果、現在は4社（新日鉄住金、JFEスチール、神戸製鋼所、日新製鋼）となっており、日新製鋼は新日鉄住金の子会社である。電炉は製鋼・圧延の二つの工程を垂直統合する、相対的に小型で数の多い普通鋼電炉企業（東京製鉄、大和工業、共英製鋼、大阪製鉄など）と特殊鋼電炉企業（大同特殊鋼、愛知製鋼など）に保有されている。そのため、高炉や転炉の過剰能力は巨大銑鋼一貫企業の経営に、電炉の過剰能力は電炉企業の経営に困難をもたらす。電炉については、とくに低価格品を量産する普通鋼電炉企業への影響が大きい。

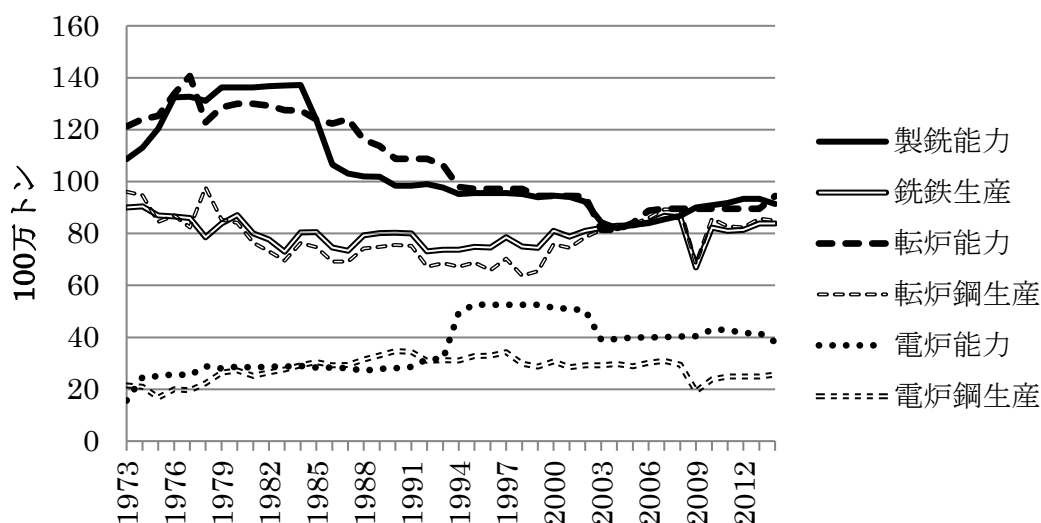
図1 日本鉄鋼業の需給と収益性推移



出所：日本鉄鋼連盟[各年]より作成。

¹ この考え方の詳しい説明は Kawabata[2017]pp.3-6 を参照。

図 2 鉄鋼生産能力と生産高の推移



注：1978, 1994, 2003 年に統計基準が変更され、数値が厳密には連続しなくなっている。

出所：日本鉄鋼連盟[各年]より作成。

統計基準の変更によってデータの連続性が失われているにもかかわらず、図 2 は過剰能力の大きさをわかりやすく示している。高炉と転炉の過剰能力は 1970 年代から 80 年代前半に拡大し、その後縮小して 2000 年代初頭に解消した。世界金融危機の際に一時再発生したが、短期間で解消した。一方、電炉の過剰能力は 1970 年代に発生し、80 年代にいったん解消して能力不足にさえ至ったものの、その後急拡大し、今日に至るまで解消していない。

このような日本鉄鋼業における過剰能力の削減にあたっては、政府の大規模な支援策が繰り返しとられた。それらの政策の意義を検討することが本稿の課題である。

2 先行研究と分析視角

本稿が対象とする諸政策については、歴史的評価はまだ定まっていない。とくに 1990 年代以後の産業活性化策は、現在まで継続して行われているものであり、これを振り返って評価することは容易ではない。

その中で、もっともまとまった記述と評価を行っているのは、『通商産業政策史』第 2 期である。これは、経済産業省が示した目標に基づいて経済産業研究所が企画し、多くの経済史研究者が編集と執筆にあたった。1980 年から 2000 年を対象としており、本稿が対象とする政策全体をカバーしている。産業政策についての記述は第 1 巻（通商産業政策史編纂委員会編・尾高煌之助編著[2013]）、第 3 巻（通商産業政策史編纂委員会編・岡崎哲二

編著[2012])、鉄鋼業に関する記述は第 6 巻 (通商産業政策史編纂委員会・山崎志郎編著 [2011]) に見られる。第 1 巻ではこの時期の産業政策の特徴として、「低稼働率に起因する収益率の低迷や経営難を改善する企業体力の維持保全策によって成長の鈍化を防ぐ介護型」であり、しかも「初めは業種を指定して産業網羅的に実施されたが、政府の市場介入は年代とともに後退して、企業の自主性を尊重し、生産活動に関する判断はこれを民間に任せ、政策は順調な市場機能の発現と市場秩序の維持保全(その意味での市場競争の土俵整備)に徹することを心がけるようになった」と評価されている (通商産業政策史編纂委員会編・尾高煌之助編著[2013]333 頁)。そして、第 3 巻では、本稿でも取り上げる 5 つの法律に基づく政策については、特安法のみ効果が明らかではないものの、産構法と事業革新法は対象とする業種の資本収益率、総合生産性、労働生産性に正の効果を与え、円滑化法は指定地域の雇用と売り上げに正の効果を与えたと評価されている (通商産業政策史編纂委員会編・岡崎哲二編著[2012])。なお、第 6 巻では鉄鋼業に関する政策は記述されているものの、その効果については論じられていない。

当該産業への効果について『通商産業政策史』の評価に異論はないが、政府と企業が別々の主体であることを踏まえると、両者の関係の論じ方にはなお工夫の余地があると思われる。

まず気になるのは、「介護型」として「企業体力の維持保全策」を行うことと、「順調な市場機能の発現と市場秩序の維持保全に徹する」には矛盾はないかということである。企業行動を変化させることなく、むしろ支援する政策がとられたという意味であると思われるが、それであっても政策的介入であることには変わらない。そうした支援策は「市場機能の発現と市場秩序の位置保全に徹する」ことになるのだろうか。この点を鉄鋼業の事例に即して具体的に考えてみたい。

また、企業自身が過剰能力削減を遂行できない状況であるからこそ政策が実施されたのか、それとも企業自身が遂行できる状況であって、それでも支援政策が実行されたのかを詳しく見ることも必要である。それによって、介入的な政策と企業の自主努力を支援する政策を区別して評価することができるだろう。

II 過剰設備処理政策 (1970-80 年代)

1 政策の内容と方法上の特徴

まず、この時期の産業政策の方法や内容が、高度成長期までのものから変化していることを述べる。

第 1 に、この時期の産業政策は過剰設備の処理を主眼とするものであった。生産量や生産能力の拡大を意図するのではなく、縮小や内部構成の変化を意図する政策であるため、

構造調整政策と呼ばれた。そして、政策が新しくなるたびに、企業再編や新規事業への支援が付け加わっていった。

第2に、産業政策は、高度成長期までの行政府の裁量的な指導によるものから、立法府である国会で採択された法律に基づくものに変化した。

第3に、政策を実行する際に、政府が指導する方式から、民間企業の申請に基づいて政府が支援する方式へと変わった。

第4に、産業政策は複数の企業の協調した行動を促すので、独占禁止法に抵触する恐れがある。そのため、産業政策を実施しようとする当時の通商産業省（現在は経済産業省）と、独占禁止法を執行する公正取引委員会との間では対立が生じやすく、調整が必要だった。そして、次第に独占禁止法を尊重する方向に動いて行った。

第5に、政策の対象は当初は「産業」であり、やがて「企業」と「地域」へと変化していった。

2番目から4番目の特徴は、日本政府の産業政策に対する国内外からの批判に影響されたものであった。すなわち、行政府の裁量的な指導が国民にとって不透明であり、責任が明らかにならないという批判、また産業政策が市場を歪めるという批判に応えたものであった。また5番目の特徴は、企業の状態が多様になったことに対応して、政策対象を調整したものであった。

2 特安法（1978-83年）

具体的に政府の産業調整政策を見ていきたい。

第1次石油危機の後、平電炉業界は自主的に過剰設備処理計画を立案した。そして、1975年以後、不況カルテルを実施した。さらに1977年には小棒組合を設置してより強力なカルテルを実施した（通商産業省通商産業政策史編纂委員会編[1993]（奈倉文二著）62頁，富高[2013]192-195頁）。これらは、独占禁止法の例外措置を利用したものであった。

しかし、景気が十分に回復しないために「特定不況産業安定臨時措置法」、通称「特安法」が制定され、1978年から83年まで実施された²。特安法は過剰設備処理等を行うことで需給の均衡を回復させ、不況を克服することを目的とした法律であり、鉄鋼業では平電炉業とフェロシリコン業に適用された。他にはアルミニウム製錬、合成繊維、造船などが対象となった。過剰設備処理の計画は政府の責任で作成された。そして、必要な時は価格や生産量についての共同行為を政府が指示できた。政府の指示した共同行為は独占禁止法が適用されないこととされた。

² 特安法については、とくに断らない限り通商産業政策史編纂委員会[1993]第6章第2節（鷲沢亨一著），第3節（奈倉文二著），通商産業政策史編纂委員会編[2012]第1章第1節の1（岡崎哲二著），山本[2001]157-158頁による。

過剰設備処理のための主な措置は債務保証だった。当時、長期融資を専門とする政府系の日本開発銀行、通称「開銀」が存在した（現・日本政策投資銀行）。開銀と民間銀行が基金を設立し、設備処理に必要な資金を債務保証した。ただし、電炉業の場合は、特安法ができる前に補助金を得て電炉構造改善促進協会が設立されており、こちらで債務保証した。

平電炉業界は 1988 年まで電炉増設を禁止し、285 万トンの能力を処理する計画を立てた。そして、1982 年度末まで 272 万トンが処理された。

3 産構法（1983-88 年）

特安法でも過剰設備処理が不十分だとみなされて、「特定産業構造改善臨時措置法」、通称「産構法」が 1983 年から 88 年まで実施された³。産構法の目的も過剰設備の処理だったが、生産・経営規模を適正化、つまり大きくすることも目的とされた。産構法でも電炉業が指定されたが、政府が一方向的に指定するのではなく、大部分の事業者による申し出に基づいて指定する方式に変更された。他にフェロシリコン、アルミニウム精錬、合成繊維、石油化学などが対象になった。過剰設備処理や事業再編の計画を政府が定めることや、政府が共同行為を指示できること、主要な政策措置が債務保証であることは特安法と同じであった。また、規模拡大のための事業提携については、開銀が低利で融資する措置が導入された。共同行為や事業提携については、公正取引委員会の意見を聞く仕組みが導入され、この方式は以後 2000 年代の産業再生法まで引き継がれた。

産構法の実施期間、電炉業界は 380 万トンの処理目標を立て、1988 年まで 238 万トン処理した。産構法で行った政策は、だいたいにおいて特安法の延長だった。

4 円滑化法（1987-96 年）

1985 年のプラザ合意以後、急速に円高が進行し、日本経済は 1986 年に不況に陥った。輸出産業が集積していた地域はとくに不況の影響が強かった。また日本企業の海外進出が盛んになり、この時期から「産業空洞化」という言葉が使われ始めた。この状況に対応して制定されたのが、「産業構造転換円滑化臨時措置法」、通称「円滑化法」であり、1987 年から 96 年まで施行された⁴。円滑化法の特徴は、過剰設備処理と、不況に陥った地域の産業構造転換の円滑化という二つの目標を持っていたことだった。そして、指定対象は産業ではなく、企業と地域になった。

まず過剰能力に陥っている設備の種類が指定され、その設備を持っている企業が、設備

³ 産構法については、とくに断らない限り通商産業政策史編纂委員会編[2012]第 1 章第 1 節の 2（岡崎著）、山本[2001]158-160 頁による。

⁴ 円滑化法については、とくに断らない限り通商産業政策史編纂委員会編[2012]第 1 章第 1 節の 3（岡崎著）、山本[2001]160-162 頁による。

処理の計画を提出できることになった。鉄鋼業では高炉企業の設備が指定された。高炉、転炉、連続鑄造機、熱延設備、造管設備などである。他の産業では精紡機、紡糸機、セメント焼成炉などが指定された。円滑化法では計画は企業自身が策定し、政府の承認を得る仕組みになった。とくに雇用対策を含めることとされたのが、これまでとの違いだった。主要な政策措置のうち、債務保証の仕組みは特安法や産構法とほぼ同じだった。これに加えて、設備廃棄に伴う欠損金を繰り越すことができるという優遇税制、それに開銀からの優遇融資が行われた。過剰設備を処理するだけでなく、企業が新規事業に乗り出すことが奨励され、それについても政府が計画を承認し、開銀の融資で支援する措置が取られた。

一方、設備縮小によって経済状況が悪化している地域も指定され、そこには室蘭市、釜石市、和歌山市、福山市など一貫製鉄所が立地する都市が含まれた。地域に対しては、地方公共団体等の出資による事業、工場の新増設、新規事業についての債務保証が行われた。

円滑化法の支援の下で高炉企業は急速な能力削減を開始した。戦後、増える一方だった一貫製鉄所が縮小に転じ、釜石、堺、広畑の製鉄所では高炉がなくなった（川端[1998]）。

1987年から景気が急速に回復して、日本はバブル経済に突入した。しかし、高炉企業による能力削減は、ほぼ予定通りに行われた。

5 過剰設備削減政策の諸結果

1970年代から80年代にかけて行われた政府の構造調整政策の結果は、高炉企業と電炉企業とは異なっていた。

高炉企業は、高炉稼働率が1976年以後70%未満に低下し、大きな過剰能力を抱えていた。にもかかわらず、1985年まではほとんど能力を削減しなかった(図2)。その理由は、1970年に新日鐵が成立してから、高炉企業が協調的寡占体制をとっていたことにあった⁵。この時期、高炉企業はコストに適正利潤を加えるという方式で価格を設定した。そして、独占禁止法で禁止されているカルテルは行わないが、新日鐵の価格に他社が追随する方式で価格をそろえていた。高炉企業は価格競争は行わず、コスト削減と鋼材高級化で利益率を高める競争を行っていた。そして、不況の時にも価格は下げず、生産量を削減して対応した。すると設備稼働率が下がるが、遊休した設備を温存し、景気が回復したら再び動かそうとしていた。

ところが1986年以後、寡占価格が崩壊した。円高、POSCOの台頭、電炉企業との競争、自動車メーカーの交渉力増大のため、価格支配力が脅かされたからである。このため、高炉企業は遊休設備を保持し続けることは無効かつ不可能であると判断した。そして、各社は「中期経営計画」を策定し、高炉能力を急速に縮小して、相対的に大型で新しい製鉄所に生産を集中した。この縮小はバブル経済期にも続けられた。円滑化法による支援は高

⁵ Kawabata[2003]pp.3-4, 川端[2005]102-103頁と、そこで引用されている諸文献を参照。

炉企業を助けたが、基本的には企業自身の経営戦略によって過剰設備が処理されたと言える。

一方、電炉企業は、特安法と産構法、それに不況カルテルを活用して能力削減を行った。そして、削減自体は政策目標を達成した。しかし、各社は残った設備を改造したため、日本全体としての電気炉の能力は減少しなかった（富高[2013]212-213頁）。しかも、逆説的なことが起こった。政府の構造調整政策に反対した東京製鉄が最も成長したのである（米倉[1993]）。東京製鉄は電気炉の新説が禁止される直前に大型電炉を設置し、カルテルに加わることを拒否して市場シェアを伸ばした。また、H形鋼の生産を開始して高炉企業から市場を奪った。

1988年以後、電炉の増設禁止が解除され、各社はいっせいに設備投資を行った。しかし、まもなくバブル経済が崩壊した。電炉企業は、1970年代よりも巨大な過剰設備を抱えることになってしまった。

III 産業活性化政策（1990-2000年代）

1 政策の内容と方法上の特徴

この時期の産業政策の内容と方法は、前の時期に確立したものを受け継ぎながらも、日本経済の長期停滞に対応して変化した部分もあった。

第1に、促進すべき動きが構造調整から産業活性化へと変化した。この二つは合わせて産業再生と呼ばれることもあった。構造調整が低成長を前提としてものであるのに対して、産業活性化は、新たな条件の下で経済と企業の成長を再び促進するというニュアンスを含んでいた。

第2に、産業再生の前提として、過剰設備の処理のみならず、過剰債務、過剰雇用の軽減が必要とされた。そして対象業種が過剰設備の目立つ素材産業・装置産業からあらゆる産業へと拡大した。

第3に、産業再生を直接的に進めるものとして事業革新が期待され、それに対しても政府が支援する姿勢が明確になった。

第4に、政策の対象が「企業」であることがより明確になった。

2 事業革新法（1995-2002年）

1990年代前半の不況は、日本経済のあらゆる事業分野に深刻な影響を与えた。これを解決するには、過剰設備処理を中心とする措置では不十分であり、規制・制度による高コスト構造を是正することと、新事業・新分野の拡大が必要であると認識された（通商産業政

策史編纂委員会編[2011](岡崎著)77頁)。

この状況に対応して、「特定事業者の事業革新の円滑化に関する臨時措置法」、通称「事業革新法」が制定され、1995年から2002年まで実施された⁶。事業革新法は雇用の安定等に配慮しながら、事業革新を円滑化させることを目的としていた。この事業革新とは新商品の開発と生産や新生産方法の導入、新販売方法の導入等のことであった。法の適用対象となる「特定事業」とは、生産や雇用が一定以上減少している鉱工業の業種や、それと関連性が高い小売・卸売業を含むものと定められた。実際には200もの業種が指定され、そこには鉄鋼業のような基礎素材産業だけでなく、自動車、電子機器、産業用機械などの加工組み立て産業も含まれていた。特定事業者が単独または共同で事業革新計画を主務大臣に提出して、その承認を得るものとされた。事業革新計画によって影響を受ける従業員や設備による事業についても事業活用計画として承認を受けることができた。

承認を受けた特定事業者は、事業革新計画を遂行するために必要な資金について開銀による低利融資も受けることができ、産業基盤整備基金の債務保証も活用できた。また、事業革新設備については特別償却や登録免許税の軽減などの税制優遇措置が取られた。

鉄鋼業では高炉企業5社、電炉企業10社以上が特定事業者の承認を受けた。ただし、事業革新の内容は神戸製鋼による酸洗・冷延連続化、物流業務の子会社への移管、NKKによる条鋼事業の子会社への統合など、大規模とは言い難い合理化投資と組織再編であった⁷。

3 産業再生法 (1999-2014年)

バブル経済崩壊後、日本の金融セクターは不良債権問題を抱えていたが、それが解決しないうちに1997年のアジア金融危機に襲われた。大手金融機関の倒産が相次ぎ、それまである程度持ち直していた日本経済は再び停滞を強いられた。この状況下で、「金融機関の不良債権と裏腹の問題として、産業には大規模な過剰債務と過剰設備及びこれに伴う過剰雇用が広範に存在する」との指摘を受け(経済戦略会議[1999])、産業再生策の一環として「産業活力再生特別措置法」、通称「産業再生法」が制定され、1999年から施行された。産業再生法は2003年までの時限立法であったが、2003、2007、2009、2011年に改正され、2014年まで存続した。

制定当初の産業再生法の目的は、雇用の安定等に配慮しつつ、事業再構築の円滑化、中小企業等による創業・新規事業開拓支援、研究活動の活性化を図ることであった。とくに鉄鋼業の場合は事業再構築の円滑化のための施策とのかかわりが深かったため、この部分

⁶ 事業革新法については、とくに断らない限り通商産業政策史編纂委員会編[2012]第1章第1節の4(岡崎著)、山本[2001]163-169頁による。

⁷ 『日刊鉄鋼新聞』1998年9月24日付、1999年4月5日付。

を中心に紹介する⁸。産業再生法は、その適用対象を限定せず事業者一般としていた。事業者は、事業構造の変更や事業革新に関する事業再構築計画を提出し、主務大臣の認定を受けるものとされた。認定を受けた事業者は、事業再構築計画において活用することができない設備、人員を活用する計画についても提出し、認定を受けることができた。

認定を受けた事業については、日本政策投資銀行による低利融資が活用でき、また産業基盤整備基金による債務保証を受けることができた。登録免許税の軽減、不動産取得税の軽減、設備廃棄に伴う欠損金の特例、設備投資への特別償却など税制優遇措置も施された。さらに、検査役調査の特例など、商法上の特例措置による手続き簡素化の措置が取られた。役員・従業員が認定事業者から譲り受けて営む事業に対しては、産業基盤整備基金が出資することができることも規定された。この中で、登録免許税の軽減が、法改正後も含めて最も広範に利用された措置であった⁹。

産業再生法の認定第1号は、住友金属工業の条鋼事業分社化に対するものであった。そして、鉄鋼業においては2003年改正までに高炉企業4社、電炉企業5社（鋳物企業、ステンレス企業を含む）が、以後法廃止まで高炉企業3社、電炉企業2社が認定を受けた。そして認定された事業の中には、各種設備投資のほか、NKKと川崎製鉄の経営統合によるJFEホールディングス・JFEスチールの設立、新日本製鉄と住友金属の統合による新日鉄住金の設立も含まれていた。

4 産業活性化政策の諸結果

1990年代の産業活性化政策は、その対象があらゆる産業に及んだため、政策対象における鉄鋼業の割合は小さくなった。しかし、鉄鋼企業、とくに高炉企業が支援対象であることには変わりはない。

この時期、高炉企業は、内需が低迷する中でコスト削減と鋼材高級化による輸出を追求していた。1991年から2001年にかけて、国内粗鋼見掛消費は9915万トンから7500万トンまで減少したのに対して、鉄鋼輸出（粗鋼換算）は2002万トンから3237万トンへと増加したのである（図1）。

高炉企業は1990年代半ばまでに高炉の過剰能力を削減し、以後は転炉の過剰能力を漸進的に処理していったが、どちらかと言えば能力を維持しつつ合理化投資を重ねていった。しかし、世界的な鋼材価格の低迷が経営業績に深刻な打撃を与え、高炉企業の売上高経常利益率は1990年代に3回にわたってマイナスとなった（日本鉄鋼連盟[1999]284頁、

⁸ 産業再生法については、とくに断らない限り通商産業政策史編纂委員会編[2012]第1章第1節の5（岡崎著、山本[2001]169-179頁による。

⁹ 「産業活力再生特別措置法の認定一覧表」経済産業省産業構造課、2013年3月31日、「産業活力の再生及び産業活動の革新に関する特別措置法の認定一覧表」経済産業省産業再生課、2014年1月8日現在、による。なお、産業再生法の2003年以後の改正では、経営破綻した企業の再生支援策が重点として追加された。とくに2003年から2007年まで存続した産業再生機構がこの役割を担った。

[2008]161 頁)。円高不況期以後、コスト・プラス適正利潤の寡占価格を設定することは困難になったが、以後も高炉企業は過剰設備を処理しながらも、国内ではシェアを争わないという暗黙の協調行動を維持していた。しかし、1990 年代に輸入鋼との競争、電炉企業との競争、大手顧客からの値下げ圧力は一層激しくなった (Kawabata[2003]pp.12-20, 川端[2005]107-117 頁)。高炉企業はシェア争いをせざるを得ない立場に追い込まれ、そこでは新日鉄が有利に立っていた。対抗するために、NKK と川崎製鉄は合併して JFE スチールを 2003 年に設立した。新日鉄も住友金属との連携を深め、2012 年には合併して新日鉄住金を設立した。

これらの再編の中で高炉企業は過剰能力削減を完了した。その結果、2000 年代には高炉企業の売上高経常利益率は大きく改善し、2005 年には 16.8%に至った (日本鉄鋼連盟[1999]284 頁, 同[2008]161 頁)。これは、バブル経済期の最高水準であった 1989 年の 7.9%を大きく上回るものであった。

高炉企業の再編成は、競争圧力に直面して企業自身が行動した結果であった。事業革新法と産業再生法による支援は、企業行動を変化させるのではなく、むしろ後押しし、コストを押し下げる役割を果たした。

一方、電炉企業はバブル期の集中的設備投資が災いして、1990 年代にはより大きな過剰能力を抱えるに至った。電炉稼働率は 1994 年から 2002 年まで 70%を下回った(図 2)。1990 年代には、高炉企業が生産する自動車用鋼材の需要などは維持されたのに対して、電炉企業が生産する建設用小形棒鋼の需要が縮小した。不動産投機が崩壊した上に、日本経済の成熟によって公共工事が縮小したからである。電炉企業は高炉企業と異なり、円高の下で国際競争力を持つことは難しかったため、国内需要の縮小が生産の縮小に直結した。小形棒鋼の生産は 1990 年には 1573 万トンであったが、以後 1991-2000 年の平均は 1248 万トンと低迷した (日本鉄鋼連盟[1998]70 頁, 同[2005]64 頁, 同[2016]64 頁)。

この時、経営の独立性が強い企業は、鋼板類、形鋼類への製品高度化や海外進出に努めていた。東京製鉄、大和工業などがその例である。この結果、H 形鋼市場で高炉企業と電炉企業との激しい価格競争が生じたため、電炉企業はシェアは伸ばしたが損失を被った年も多かった (Kawabata[2003]pp.12-14, 川端[2005]108-109 頁)。一方、多くの電炉企業が選択したのは高炉企業の資本参加・役員派遣を受け入れて系列下に入ることであり、また各社が所在地域の市場に集中してシェアを争わないことであった。経営統合と系列化によって企業数は減ったが、多数の中小電炉企業が存在し続けた。2014 年に日本には普通鋼電炉企業が 35 社が存在したが、そのうち 24 社は、単一地域で、単一製品を生産・販売する地域企業だった(みずほ情報総研[2014])。その地域経済への貢献は認められるべきであるが、国際競争力が強いとは言えないことも事実である。1998 年から 2003 年には経営破綻や事業からの撤退、経営統合が続出した (富高[2013]231-232, 235-236 頁)。普通鋼電炉企業全体の平均売上高経常利益率は、1990 年代を通して黒字を維持したものの、その水

準は高くなく、景気が回復した 2006 年でも 6.0%であった。これはバブル経済期の最高水準であった 1990 年の 7.7%に及ばない水準であった（日本鉄鋼連盟[1999]284 頁，同[2008]161 頁）。

事業革新法・産業再生法による電炉企業への支援は、個々の設備投資や子会社の再編に限られていた。電炉企業自らが大きな再編を計画しない限り、法的支援もまた大規模なものにはならなかったのである。

IV 雇用調整政策

過剰能力処理と産業活性化は労働問題を伴い、そこには雇用調整政策が実施された。図 3 が示すように、鉄鋼業における労働者の数は 1970 年代から 90 年代にかけて著しく減少した。高炉企業の従業員数は、最大だった 1973 年から最小になった 2001 年までに、18 万 4800 人から 4 万 1100 人へと、78%削減された。電炉企業の従業員数は、最大だった 1976 年から最小になった 2004 年までに、5 万 4100 人から 1 万 9500 人へと、64%削減された。

よく知られているように、日本の大企業における正社員の雇用調整の特徴は、整理解雇を極力避けるというものである。解雇は法律では禁止されてはいないが、裁判所で積み重ねられた判例により、解雇を避けるように企業は促されている。これに対して、職務や勤務地については、会社の一方的指示によって変更される。判例においても、配置転換や転勤については、会社の広い裁量が認められる傾向にある。鉄鋼企業でもこのような慣行は定着しており、各社は、一時帰休、採用の抑制、賃金抑制、希望退職募集、転勤、出向、転籍などの手段を動員して雇用調整を行ってきた。

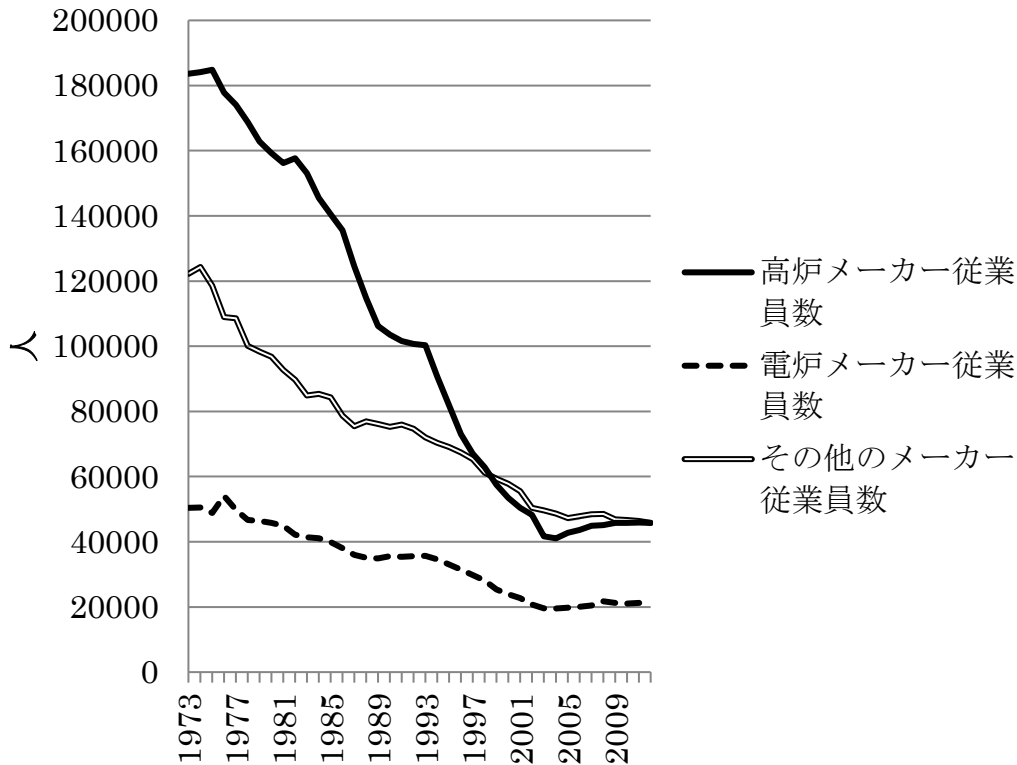
とくに高炉企業によって大規模に実施されたのは、協力会社、つまり継続的な関係のある請負企業への外注拡大と従業員の出向・転籍であった。出向とは、ある会社に在籍しながら、別の会社の業務に従事することである。個々の従業員を出向させるだけでなく、もっと組織的な方法もとられた。作業と設備を協力会社に移管し、従業員も出向させたのである。一貫製鉄所総人員のうち協力会社の従業員が占める比率は、1981 年にはすでに 54.8%だったが、1991 年には 60.4%、2001 年には 70.6%に上昇した¹⁰。1990 年代には、高炉企業が約 4 万 3000 人を他企業に出向させていた（素材産業構造問題研究会[1999]）。そして、1994 年以後は、協力企業への転籍が大量に行われた。転籍とは高炉企業を退職して協力企業従業員となることであった。

これによって労働コストの削減が進行した。ただし、出向・転籍者に対しては労働条件低下を補償する措置が取られた¹¹。大手高炉企業 S 社の場合は、出向先が人件費相当分の

¹⁰ 日本鉄鋼連盟『鉄鋼業の安全管理概況』各年版，同『年間労働災害統計結果』各年版より計算。

¹¹ 以下の説明は木村[2004]15，19 頁による。

図 3 鉄鋼メーカー従業員数の推移



出所：日本鉄鋼連盟[各年]より作成。

戻入金を S 社に支払い、S 社が従業員に給与を支給した。つまり、支払うのは高炉企業であり、実質負担するのは出向先であった。そして、高炉企業は給与を支給する際に、自社と協力企業の賃金差額を上積みした。また、転籍に際して、高炉企業 S 社は、退職手当を上積みすることでこれを補償した。転籍後は、高炉企業の給与負担はなくなった。

このような雇用調整が実現した背景には、日本社会の慣行を基礎とした政策的支援と、労働組合の合意があった。すなわち、解雇は回避されるべきであり、それ以外の雇用調整は認められるべきであるという考えが、政府によって認められ、労働組合によって受容された。

政府は雇用保険の事業として雇用調整助成金を給付した。経済上の理由により事業活動の縮小を余儀なくされた事業主が、一時的な雇用調整、具体的には休業、教育訓練、出向を実施することによって、従業員の雇用を維持した場合に助成金が給付されるというしくみである。この制度の政策的意図は明らかに整理解雇の防止であり、解雇以外の雇用調整を促すことであった。そして、これをもっとも大規模に利用したのが鉄鋼業であった。1990年代半ば以後、年度によっては給付金の 7 割から 8 割が鉄鋼業に給付されていた（中馬ほ

か[2002])。

産業活性化策の政策体系も雇用慣行と一致していた。産業再生法に基づく事業再構築計画においては、転籍または解雇される従業員数が記されている。高炉企業が提出した計画において、解雇数はことごとくゼロである一方、新設される子会社への転籍者は 1000 人を超える場合もあった¹²。解雇はないが、転籍は多数伴う計画を政府が認定したのである。

高炉企業の労働組合も会社に協力した。高炉企業の労働組合は製鉄所や企業を単位として組織されている。その方針は「労働組合主義」と呼ばれており、企業の繁栄のために労働者は協力し、経営成果の配分を求めるというものである（日本鉄鋼産業労働組合連合会[1981]183-185 頁）。この方針の前提は雇用の維持であった。1970 年代以後、高炉企業の労働組合がもっとも重視したのは解雇の防止であり、雇用の確保であった。1980 年代半ばまでは同一企業での「終身雇用」を前提に合理化に協力した。しかし、1987 年以後、出向が拡大しても「雇用確保」が実現しているとみなすようになり、さらに 1994 年には転籍も「雇用の場の確保」がなされているとして容認するに至った¹³。こうして、高炉企業の雇用調整は、大きな労使紛争を引き起こさずに実行されたのである。

V 過剰設備処理・産業活性化政策の評価

以上のような過剰設備処理・産業活性化政策の実施過程を、鉄鋼業との関係でどのように評価すべきか。いくつかの観点から検討したい。なお、以下に述べる評価をあらかじめまとめると表 1 のようになる。

1 鉄鋼業における政策目標の達成度

まず、鉄鋼業における政策の目標達成の度合いを考える。高炉企業については、円滑化法、事業革新法、産業再生法が、電炉企業については主に特安法、産構法の効果が問題である。厳密に測定することは難しいが、これら政策は、過剰能力削減、組織再編、合併、合理化投資に対して財務的な支援を与えるものであったことは間違いない。実際、円滑化法、事業革新法、産業再生法が実施された時期に、高炉企業は過剰能力の削減に成功した。高炉企業は事業革新法、産業再生法の時期には事業再編と経営統合も進展させた。また、1990 年代以後はともかく、特安法、産構法の時期の電炉企業については、電炉能力が削減された。

¹² 「産業活力再生特別措置法の概要及び認定実績について」経済産業省
(http://www.meti.go.jp/policy/economy/keiei_innovation/sangyoukataryoku/index.html)。

¹³ 木村[2004]14-20 頁。これは大手高炉企業 S 社の場合であるが、他社についてもほぼ同じであったと思われる。

表 1 過剰設備処理・産業活性化政策の評価

	政策	政策目標達成度	企業行動と政策的誘導	政策の副作用	市場介入の正当性
高炉企業	円滑化法	過剰能力削減が進展	企業自ら行動	なし	<ul style="list-style-type: none"> ・企業の自主努力をさらに支援する。「市場の失敗」という説明不十分。 ・余剰とされた労働力に新たな雇用機会を創出
	事業革新法・産業再生法	過剰能力削減と企業再編が進展			
電炉企業	特安法・産構法	過剰能力削減が進展	政策的介入より企業行動変化	大型化でなく地域企業化・系列化の方向に誘導	・過剰能力処理の「市場の失敗」に対処
共通	雇用調整助成金、産業再生法	整理解雇以外の方法による雇用調整を推進			

出所：著者作成。

雇用調整助成金は、鉄鋼企業が、解雇はせずに休業や出向は実施するという調整方法を促した。また、産業再生法は、直接には雇用政策ではないが、事業再構築計画を認定することによって、そこに含まれる雇用調整策を政府が支持する結果をもたらした。したがって、解雇はしないが転籍を行うという高炉企業の政策を経済的・社会的に実行しやすくしたと考えられる。

2 企業自身の方針か政策的誘導か

政策目的通りに企業が行動したと言っても、それが政策だけの効果であるとは必ずしも言えない。政策の有無にかかわらず、企業自身が過剰能力削減や組織再編に取り組んだのかもしれないからである。

高炉企業の場合は、プラザ合意までは遊休設備を保持して景気回復時に再稼働しようとする傾向が見られたが、1985年以後は、国際競争圧力の下、課題遂行の強固な方針を持って行動した。過剰設備処理、組織再編、合理化投資、従業員の出向・転籍は、いずれも高炉企業各社が立てた中期経営計画に沿ったものであった。産業政策によって企業の行動が変化したのではなく、企業が経営課題を自ら遂行しようとしたのである。高炉企業が2000年代前半までに過剰能力削減を完了できたのは、企業自身のコミットメントが強力だったからである。政府からの支援は、それを推進する副次的な要素であった。

一方、電炉企業は、個々の企業では過剰設備処理に踏み切れないがために、不況カルテルと特安法、産構法に依存した。協調行動なくては、過剰能力を処理できなかったのである。その意味では、1970-80年代の電炉企業の行動は、産業政策によって変化させられた。

過剰能力削減を大規模に行い、成功させたのは高炉企業であった。しかし、政策なしには実行できなかったことを実行したという意味では、1970-80年代の電炉企業に対する効果の方が強力であった。

3 政策の副作用

政策的介入によって企業行動が変化した場合、政策目的が達成されたかどうかとは別に、予期せぬ副作用が生じたかどうかが問題となる。

高炉企業の場合は、既に述べたように企業行動が変化しておらず、むしろ強化・促進される関係にあった。そのため、副作用はあまり問題にはならなかった。

電炉企業の場合は、特安法・産構法とその終了の仕方が副作用をもたらした。特安法・産構法では設備能力は処理されたが、それによって企業はむしろ救済された。そして、産構法終了後に多くの企業がいっせいに設備投資を再開したため、バブル崩壊後には、再び多数の企業が、少しずつ過剰能力を抱え込む事態が発生した。電炉企業は一部を除いて生産規模拡大やシェア拡大行動を回避し、地域企業、系列企業として存続しようとした。そして、業績悪化の限度に達した企業から少しずつ破綻していった。特安法・産構法は結果として、日本の電炉企業を大型企業化の方向ではなく、地域企業化・系列化の方向に誘導したと言える。

4 市場介入の正当性

最後に、構造調整・産業活性化政策を実施することが、市場介入として正当であったかという問題が残っている。言うまでもなく、市場経済に政府が政策的に介入する場合、「市場の失敗」が存在し、経済的・社会的見地から見て政策的介入が不介入よりも望ましいことが示されねばならない。

特安法、産構法が必要とされた理由は、主に過剰設備処理が、市場の作用だけによって達成されないことであった。各社が、他社に市場を奪われることを懸念するあまり、自社の生産設備を先行して削減できず、結果として過剰能力が維持されたままになるおそれが存在していたからである（通商産業政策史編纂委員会[2012](岡崎著)33頁)。企業が行動できないからこそ、政府が産業単位で介入するという説明が可能であった。

転換点は円滑化法にあった。円滑化法は、特定設備を持つ企業を対象として、企業からの申請に基づいて適用するものであった。政策の性格が、過剰能力削減を自ら行おうとしている企業をさらに後押しするものになったのである。

この性格が、産業活性化を目的とした事業革新法と産業再生法にも受け継がれた。企業の革新的投資や、組織再編、雇用調整は、一般には自主的経営努力によってなされるべきものであり、実際、高炉企業は自らこれらを躊躇することなく実行していた。そこにさらに支援を与えたのである。そこに「市場の失敗」はあったのだろうか。

1990年代には不良債権の累積によって資本市場が混乱しており、事業の収益性や成長性が正当に評価されなかった。その意味で、「市場の失敗」は資本市場に存在した。しかし、それは資本市場の正常化を急ぐことで解決すべきであった。個別企業への直接支援を行うとすれば、資本市場が機能不全であるために、企業が必要なファイナンスを受けられずに経営破綻に追い込まれ、技術や雇用機会が不合理に失われるような場合である。改正後の産業再生法、とくに2003年改正に基づいた産業再生機構の設立や、2009年改正で定められた指定金融機関の出資に対する政府保証については、そうした説明が成り立つかもしれない¹⁴。しかし、事業革新法や制定時の産業再生法が対象とした革新的投資や組織再編について、「市場の失敗」ゆえに公的支援を行わねばならないという説明が、十分なされていたかどうかは疑わしい¹⁵。

円滑化法、事業革新法、制定時の産業再生法は、企業の自主努力を支援するものではあった。しかし、「市場機能の発現と市場秩序の維持保全に徹する」だったということではできない。既に企業が実施しようとしている過剰能力削減や組織再編について、さらに政府が審査して選別し、支援することの正当性は、十分に説明されたとは言えないのである。

なお、円滑化法以後は、過剰能力削減や組織再編により余剰とされた労働力について、新たな雇用機会を創出することも支援対象とされた。企業城下町と呼ばれる特定企業への依存度の高い地域の人々や、特定企業で技能を評価されてきた従業員の雇用を確保するこ

¹⁴ これらの政策についての評価は本稿の主題ではない。産業再生機構は予定より早く任務を完了し、また国民負担を残さなかった。しかし、指定金融機関の出資に対する政府保証は、その第1号であったエルピーダメモリが破綻して国民負担が発生したため、批判を受けた。こうした事情から、企業再生に対する公的支援については種々の評価がある。

¹⁵ ここではむしろ、「市場の失敗」の有無にかかわらず「産業競争力の強化」につながるのであれば支援が正当化されるという論理が前面に出ているように見える。そのことは産業再生法の後継となった法律の名称が産業競争力強化法であることからわかる。しかし、競争力強化措置が、政府介入なしにはなげ十分に成されないのか、ということへの説明はやはり必要である。

とは、自由放任では達成しがたいことであった。こちらは、政策介入の理由として比較的理解しやすいものであった。

VI 日本の経験に関する結論

日本における過剰設備処理・産業活性化政策は、鉄鋼業においては高炉企業と電炉企業に異なる結果をもたらした。それは一部は主に企業の自主的行動の結果であり、一部は政策的介入の結果であった。

高炉企業は 2000 年前後までに過剰能力の削減に成功し、また産業再編を遂行した。それは、ほぼ企業の自主的行動による結果であった。高炉企業は国内・海外からの競争圧力の高まりに直面して、協調的寡占体制を維持できず、能力削減、人員削減、経営統合を自ら遂行したのである。政府の政策は、企業行動を変更するのではなく促進するものであり、そのコストを下げる効果を持った。

電炉企業は 1970 - 80 年代には過剰能力削減に成功したが、90 年代以後は再び過剰能力を抱え、その設備稼働率は低迷した。過剰能力削減は、政府の政策的介入に依拠したものであった。政府の政策的介入は、電炉企業の多くを、地域企業化・系列化の方向に誘導した。過剰能力処理政策は、企業行動に介入して効果を上げたが、副作用も残したのである。

これらの経過から得られる理論的示唆を、最後に述べておきたい。産業政策は、元来「市場の失敗」が存在する産業組織に対して介入し、企業行動を変更させることで経済的・社会的効果を生じさせるものである。そこには成果もありうるが、産業組織を予期せぬ方向に導いてしまうという副作用がありうる。ここまでは一般論として広く認められている評価であり、特安法・産構法の電炉企業への適用もこれに当てはまるものであった。

これに対して、円滑化法以後の高炉企業に適用された産業政策は、企業の自主的行動に対して、要請に基づいて支援を与えるものであった。こうした政策は企業行動を変更せずに、促進・強化するものである。その場合、副作用は起こりにくい。しかし、企業が自ら行動できるのであれば、それに対してさらに産業政策を実施することの正当性はどこにあるのかという問題を引き起こすのである。

VII 2010 年代の中国への教訓

1 日本の経験の参照方法

1970-2000 年代の日本鉄鋼業における経験が、2015 年以後の中国鉄鋼業における過剰能力削減政策に示唆する教訓を考えてみたい。

本稿と同じく中国への教訓という問題意識を持ちながら、より幅広く日本における過剰

能力削減とゾンビ企業処理の経験を論じた論文として、津上[2016]がある。津上[2016]は、(1)不良貸付金を徹底的に処理すること。(2)ゾンビ企業を処理することにあたり必ず市場経済の規律を守らなければならないこと。(3)過剰労働力の吸収にあたっては中央政府がイニシアチブをとること、(4)人口流動のために戸籍制度と社会福祉の改革を進めること、(5)セーフティ・ネットの提供として合併や組織再編を用いること、(6)淘汰を避けるための技術改造を阻止することを提案している。

また、中国鋼鉄工業協会を初めとする鉄鋼業関係の機関・専門家には、すでに日本鉄鋼業の過剰能力削減経過は知られている。例えば竇[2016]は、過剰能力削減が10年以上を要する過程であり、1回の五か年計画の範囲で完結するものではないという見地を引き出している。

本稿では、鉄鋼業に限って問題を論じる。中国の経済体制や産業の状態は当時の日本と異なるため、日本で行われた政策がそのまま適用できるわけではない。むしろ、日本の政策を評価する際の基準を活用して、中国の政策を検討する方が妥当であると思われる。津上[2016]もそのようにしていると思われる。

2 中国鉄鋼業における過剰能力削減政策

中国鉄鋼業においては、第十三次五か年規画中（2016-2020年）に粗鋼生産能力11.3億トンのうち1億トンから1億5000万トンを削減する計画が実行されている。この削減政策では、大きく分けて二つの種類の設備・企業を対象としている。一つは、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し、標準の要求に到達しないものは退出させることである（工業和信息化部[2016]）。これは、技術的な標準を定めて、旧式で劣等な設備に閉鎖命令を出すことであり、従来から行われてきた政策の延長である。もう一つは、いわゆるゾンビ企業の淘汰である。ゾンビ企業とは生産を全面的あるいは半ば停止しており、多年にわたって損失を続け、負債を弁済することができず、政府の補助や銀行の融資継続を主要因として存続しているような企業である¹⁶。簡単な目安としては3年連続赤字であることが指摘されている¹⁷。これらについては経営破綻処理が必要とされている。旧式・劣等設備とゾンビ企業の設備は、重複することもあり、重複しないこともあることに注意が必要である。一般的には、旧式・劣等設備は規模の小さな民営企業が保持していることが多く、ゾンビ企業は国有企業に多いと予想できる。

¹⁶ 「“僵尸企業” 已有明确定义」新華社，2016年2月25日。『常州日報』2016年2月26日により引用 (http://epaper.cz001.com.cn/site1/czrb/html/2016-02/26/content_929238.htm)。

¹⁷ 「李克強主持召開國務院常務會議」『國際在綫新聞』2015年12月9日 (<http://gb.cri.cn/42071/2015/12/09/3245s5193375.htm>)。

能力削減による雇用への影響が鉄鋼業については 50 万人に上ると予想される¹⁸。この対策として、国家予算による「特別奨励・補助資金」が用意されており、職を失う人員の再配置・再就職の政策に充てられることになっている¹⁹。また、企業の自主努力による転職・創業支援、早期退職の勧奨、労働契約終了に際しての法の順守による経済的補償、社会的な再就職支援を行う方針が定められている(国務院[2016])。

3 日本の経験からの示唆

繰り返すが、日本と中国の条件の違いが大きいため、同じ政策手法を直接適用することは妥当ではない。ここでは、日本の政策を評価した際の基準を用いて、中国への示唆を考えたい。

最初の基準は、企業自身が課題遂行の動機を持ち、行動もしているかどうかである。日本の高炉企業が過剰能力削減に成功した理由として、自主努力は決定的に重要であった。中国の場合は、これが期待できない。旧式・劣等設備を持つ中小企業は、環境を汚染し、環境管理費用を負担しないことで低費用での操業を行っている。またゾンビ企業が自ら破綻処理に踏み切るとは考えにくい。このため、政策的介入によって企業行動を変える必要は大きいと言える。

次の基準は、期待できる効果と警戒すべき副作用である。ここでは、企業の性質によって設備閉鎖の実行しやすさが異なることに注意しなければならない。かつての日本では高炉企業と電炉企業の相違が重要であったが、現在の中国の場合は中央国有企業、地方国有企業、民営企業の相違が重要である。2016年の設備淘汰実績を見ると、粗鋼生産能力は合計 1 億 424 万トン削減されたが、うち中央国有企業が 1932 万トン (18.5%)、地方国有企業は 2013 万トン (19.3%)、民営企業は 6479 万トン (62.1%) であった²⁰。全国粗鋼生産に占める割合は 2014 年において中央国有企業が 13%程度、地方国有企業が 37%程度、民営企業が 50%程度であったから²¹、2016年の削減は中央国有企業と民営企業に偏っていたと考えざるを得ない。これを別の角度から言うと、民営企業に多くみられる旧式・劣等設備の淘汰に対して、地方国有企業に多く存在するゾンビ企業の淘汰が進んでいないと推

¹⁸ 「国新協挙行就業和社会保障有關情況新聞發布會图文実録」国務院新聞協公室網站，2016年2月29日 (<http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwfbh/wqfbh/33978/34234/wz34236/Document/1470012/1470012.htm>)。

¹⁹ 「李克強作政府工作報告」中央政府門戶網站，2016年3月5日 (http://www.gov.cn/guowuyuan/2016-03/05/content_5049372.htm)。

²⁰ 綠色和平・中国聯合鋼鐵網[2017]25，33頁。なお、一方で新設された能力とそれに関連した能力が1870万トン増加した。

²¹ 中国鋼鐵工業協會[2015]と呂[2015]により計算。なお、国有か民営かは会員企業についてしか判明しないため、ここでは非会員企業を民営とみなしている。そのため、ここには二つのバイアスが生じている可能性がある。第1に、実際には非会員に地方国有企業が含まれている可能性がある。このことは国有企業の割合を過少にさせるバイアスとなる。第2に、民営の「地条鋼」が統計に含まれていない可能性がある。こちらは民営企業の割合を過少にさせるバイアスとなる。

定できる。政策の実効性と効率性を確保するためには、国有企業改革をさらに進めることが必要である。さもないと、鉄鋼業に占める国有企業の割合が全体として大きくなるという、市場経済化に逆行する副作用を招きかねない。

最後の基準は、政策の正当性である。かつての日本では、企業が過剰設備を処理しようとし、そのことの社会的影響が大きい場合に正当性が認められた。現在の中国で、旧式・劣等設備を持つ企業やゾンビ企業が自ら過剰能力を処理しようとし、解決のためには政策的措置が必要である。よって、短期的に見れば、過剰能力削減政策を政府が実施することには正当性がある。しかし、長期的には経済制度そのものの改革を進めるべきである。過剰設備発生のために政府が逐次介入するのは、多大な行政コストがかかり非効率である。環境規制に違反した設備への投資を阻止する制度と、劣悪な品質の製品を許容しない製品市場が存在すれば、旧式・劣等設備は存在の余地がなくなる。そのために必要なのは、実効ある環境規制であり、品質を評価する市場の育成である。また、適切な企業統治制度と資本市場が整備されれば、ゾンビ企業は出現しなくなる。そのために必要なのは、ここでも国有企業改革なのである。

参考文献

<日本語>

川端望[1998]「高炉メーカーの生産システムと競争戦略」(坂本清編著『日本企業の生産システム』中央経済社, 1998年, 69-111頁)。

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。

木村保茂[2004]「鉄鋼業の合理化と労使関係」『北海道大学大学院教育学研究科紀要』第94号, 1-36頁
(http://eprints.lib.hokudai.ac.jp/dspace/bitstream/2115/28935/1/94_P1-36.pdf)。

経済産業省『鉄鋼・非鉄金属・金属製品統計年報』各年版
(<http://www.meti.go.jp/statistics/tyo/seidou/index.html>)。

経済戦略会議[1999]「日本経済再生への戦略」2009年2月26日。

素材産業構造問題研究会[1999]「素材産業構造問題研究会中間報告」『日刊鉄鋼新聞』1999年6月15, 17, 18, 21, 22, 24, 28日付。

中馬宏之・大橋勇雄・中村二郎・阿部正浩・神林龍ほか[2002]「雇用調整助成金の政策効果について」『日本労働研究雑誌』第510号
(http://db.jil.go.jp/db/ronbun/zenbun/F2003040032_ZEN.htm)。

通商産業省通商産業政策史編纂委員会[1993]『通商産業政策史 第14巻』通商産業調査会。

通商産業政策史編纂委員会・山崎志郎編著[2011]『通商産業政策史 1980-2000 第6巻 基礎産業政策』経済産業調査会。

通商産業政策史編纂委員会編・岡崎哲二編著[2012]『通商産業政策史 1980-2000 第3巻 産業政策』経済産業調査会。

通商産業政策史編纂委員会編・尾高煌之助編著[2013]『通商産業政策史 1980-2000 第1巻 総論』経済産業調査会。

富高幸雄[2013]『日本鉄スクラップ史集成』日刊市況通信社。

日本鉄鋼産業労働組合連合会[1981]『鉄鋼労働運動史 30年の歩み』。

日本鉄鋼連盟[1988]『鉄鋼十年史 昭和53年～昭和62年』。

日本鉄鋼連盟[1999]『鉄鋼十年史 昭和63年～平成9年』。

日本鉄鋼連盟[2008]『鉄鋼十年史 平成10年～平成19年』。

日本鉄鋼連盟[各年]『鉄鋼統計要覧』。

みずほ情報総研株式会社[2014]「諸外国の電炉業の経営動向や原材料・電力コストの動向を踏まえた我が国電炉業の競争力強化による省エネルギー対策調査事業 調査報告書」
(http://www.meti.go.jp/policy/mono_info_service/mono/iron_and_steel/downloadfile/denro.pdf)。

山本晃正[2001]「リストラ支援法としての90年代産業立法」『早稲田法学』76(3), 早稲田法学会, 155-186頁

(https://waseda.repo.nii.ac.jp/?action=repository_uri&item_id=8738&file_id=162&file_no=1)。

米倉誠一郎[1993]「不況カルテルとアウトサイダー」『年報近代日本研究』15, 山川出版社。

<中国語>

寶力威[2016]「対化解過剰産能几个相關問題的探討」『中国冶金報』2016年11月2日(HA重工業園地 <http://www.haport.net/yejin/2643684.html>)。

工業和信息化部[2016]「鋼鉄工業調整昇級規劃(2016-2020年)」(工信部規〔2016〕358号), 2016年11月14日。

(<http://www.miit.gov.cn/n1146295/n1652858/n1652930/n3757016/c5353943/part/5353954.doc>)

國務院「國務院關於鋼鉄行業化解過剰産能實現脱困發展的意見」(国発[2016]6号), 2016年2月4日(http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-02/04/content_5039353.htm)

津上俊哉[2016]「産能過剰与僵尸企業処理: 日本経験」『比較』第3期

(http://www.360doc.com/content/16/0708/17/27794381_574072179.shtml)。

緑色和平・中国聯合鋼鉄網[2017]『問診 2016年中国鋼鉄行業去産能』

(<http://www.greenpeace.org.cn/wp-content/uploads/2017/02/%E7%BB%BF%E8%89%B2%E5%92%8C%E5%B9%B3%E6%8A%A5%E5%91%8A%EF%BC%9A%E9%97%>)

[AE%E8%AF%8A2016%E9%92%A2%E9%93%81%E5%8E%BB%E4%BA%A7%E8%83%BD.pdf](#))。

呂涛涛[2015]「2015年上半期民営鋼鉄企業産量変化分析」『中国鋼鉄業』2015年 No.11, 11月, 16-18頁。

中国鋼鉄工業協会[2015]『中国鋼鉄統計 2015』。

<英語>

Kawabata, Nozomu [2003], Competitive Strategy of the Japanese Integrated Steel Firms in Mature Stage, presented at *the 27th International Conference of Business History (The Fuji Conference)*, Business History Society (Japan), Susono, Japan, 7 January, 2003(https://mpira.ub.uni-muenchen.de/42097/1/MPRA_paper_42097.pdf).

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, pp.1-36, March 2017 (<http://www.rieti.go.jp/en/publications/summary/17030026.html>) .

※インターネット・リソースは、日本語、英語については2017年5月13日、中国語については2017年5月24日に最終閲覧した。

※本稿は、2017年度科学研究費基盤研究(B) 課題番号17H02226の研究成果の一部である。