

## 中国石炭政策の展開過程：中小零細炭鉱を中心に

楊, 慶敏  
九州大学大学院比較社会文化学府

<https://doi.org/10.15017/4494531>

---

出版情報：比較社会文化研究. 12, pp. 33-45, 2002-10-31. 九州大学大学院比較社会文化研究科  
バージョン：  
権利関係：

# 中国石炭政策の展開過程

—中小零細炭鉱を中心に—

イェン 楊      ナイン ミン 慶 敏

## はじめに

本稿の目的は改革開放後の中国石炭政策の展開過程を概観し、その特徴を明らかにすることである。特に、国有炭鉱の停滞を打開するためにとられた政策と中小炭鉱の発展を促進する規制緩和政策を整理すること、さらに、80年代初期から90年代半ばまでの石炭増産が中小炭鉱によって支えられていたことから、とりわけ中小炭鉱が成長してきた理由とその問題点に焦点をあてる。最後に中国の石炭政策における今後の課題について検討する。

石炭(中国語で煤炭という)は中国の経済発展に大きく寄与してきただけでなく現在でも中国の主要な一次エネルギーである。1980年まで、エネルギー全体に占める石炭の比率は一時低下したが、1981年から再び上昇に転じ、1995年には一次エネルギーの75.3%を占めるにいたった。石炭の一次エネルギー構成に占める割合は、先進国のエネルギー構成に占める石炭の低下傾向とは対照的である。これは中国のエネルギー自給自足政策から石炭産業が他のエネルギー産業に比べ成長がはかられたことによる。改革・開放政策による規制緩和の流れの中で、中国政府は多くの中小零細炭鉱の市場参入をうながし、石炭生産量の拡大に成功したことが石炭産業の成長の根本原因であった。反面、中小零細炭鉱の爆発的な増加は、石炭資源の乱掘、労働災害による死亡率の増加、環境汚染、国有大炭鉱との資源争奪の激化など多くの問題をもたらしている。そのため1990年代半ばから、零細炭鉱の強制閉鎖による生産削減措置が実施されるようになった。

新中国成立から1978年の改革開放までは、中央集権的な計画経済の下で、石炭産業は国民経済を支える重要な産業として、国の各レベルの政府管理下におかれていた。石炭

産業は中国の経済発展のための主要エネルギー源として位置づけられ、特別に重視された。しかし、国内では1958年の「大躍進」、1966年より十年間続いた「文化大革命」、第三次五ヵ年計画の「大三線建設」<sup>1</sup>、「北炭南運局面的改善(南北石炭供給の格差を減らす)」などにより、国有炭鉱<sup>2</sup>の生産能力が相対的に弱められたため、集中的な大規模炭鉱の形成ができなくなった。一方、改革開放政策の下で、高い経済成長率にもかかわらず、石炭生産の増大はそれにおいつくことができなかった。このような背景の下で、石炭資源の埋蔵量の豊富な地域を中心に個人炭鉱を含む郷鎮炭鉱<sup>3</sup>が政策的に支援され、猛スピードで発展してきた。その結果1996年に個人炭鉱と郷鎮炭鉱だけで、全国石炭生産量の半分以上を占めるようになった。ところが1990年代初期から、石炭需給逼迫の局面が緩和されたため国有炭鉱の在庫増・赤字となったこと、中小炭鉱の安全問題やその乱掘による資源浪費、環境汚染などの問題が顕在化したため、「関井圧産(該当する炭鉱の閉鎖、産出量全体の抑制)」政策が打ち出され、零細炭鉱の強制閉鎖が実施された。そのため石炭生産量は最高の1997年の13億2,525万トンから25.4%縮小、2000年には9億8万トンに減少した。

本稿ではまず、改革開放期における中国の石炭政策を概観する。次に、国有重点炭鉱の生産停滞、中小・零細炭鉱を含む地方炭鉱を発展させるためにとられた規制緩和政策の展開を整理、中小・零細炭鉱の成長に依存した石炭の増産方式の問題点を分析する。最後に中国の石炭産業の課題と今後の展望について検討する。

1 1960年代初期から75年前後までの15年間は、中国が史上最も厳しい国際環境におかれた時期で、その環境が石炭産業の経営にも甚大な影響を及ぼした。ソ連との戦争に備えるために、石炭の重点生産地区は東北、華北、東部沿海から内陸部の貴州、四川、雲南、甘肅、寧夏に移され、石炭産業の労働者、技術者、機械設備も北方から大量に南西、北西に移動させられた。第三次五ヵ年計画期間には「大三線」への基本建設投資は第二次五ヵ年計画期の全体に占める割合12.4%から30.5%に増強された。

2 全人民所有制企業ともよばれ、国家投資でつくられ、国家が所有しそのコントロール下にある企業。従来国家が直接経営したので、国営企業とよばれたが、1980年代なかば以降の国有企業改革で、所有権と経営権の分離、国家の企業経営への直接関与の除去が課題となり、国有企業のよび方が一般化した、1992年以降、政府も公式に国有企業とよぶようになった。

3 農村における人民公社管理委員会(1978年以降に郷、鎮と改称された)とその管理下にある生産大隊が経営する企業のことであり、俗称は「郷鎮企業」である。

## 第1章 改革・開放期における石炭産業政策の展開

### 1. 現段階における石炭産業政策

2000年現在の中国石炭産業政策の基本方針は、改革を推進し、生産構造の高度化をはかるというものである。具体的には、「関井圧産」、「限産圧庫（国有重点炭鉱の生産量を圧縮し、在庫を減らす）」、生産総量をおさえ石炭の輸出を拡大し、不採算炭鉱の閉鎖をすすめ、欠損と赤字から脱出する炭鉱の比率を高めようとするものである。

1999年には「関井圧産」、「生産総量の抑制」政策により、石炭の生産量は大幅に減少し、石炭供給過剰はある程度緩和した。「関井圧産」を確実に実施するために全国各地で、「関井圧産指導チーム」をつくり、国家煤炭局と共同して8回におよぶ大規模な監督検査を実施し、一部の省では重点的な監督審査を行った。これによって、1999年末までに、全国の不法あるいは配置の不適切な炭鉱を31,200鉱（そのうち不法炭鉱15,200鉱、配置不適切な炭鉱16,000鉱）閉鎖し、郷鎮炭鉱と大型炭鉱内にある小炭鉱の生産量を2億6,800万トン減らした。その結果、小炭鉱の数は「関井圧産」前の70,000余鉱から、38,900鉱まで減少した。全国の石炭総生産量についても1999年は10億4,000万トンで前年度比1億8,900万トンの減で、「関井圧産」を実施する前の1997年と比較すると、2億8,000万トンも減少したことになる。「関井圧産」政策を強力におしすすめることにより、小炭鉱にも法律に依拠して経営しなければならないという意識が浸透し、採炭許可証と生産許可証を持つ炭鉱の比率が高まり、経営資格を審査する制度が確立された。

国有炭鉱の改革措置として、不採算炭鉱の閉鎖が進められている。たとえば、撫順局（フーシュン）の龍鳳鉱（ロンフオン）、また、本溪（ベンシ）局、六枝局、下花園局、鷄西局に属する4つの炭鉱はすでに倒産している。また、炭鉱企業の債務負担を軽減し資産における負債比率を是正するために、「債转股（債務を株式に転換する）」政策が実施された。この「債转股」を実行した石炭企業は、1999年末までに64社にのぼり、転換総額は643億元に達している。さらに国有重点炭鉱においては、生産性を高めるためリストラをすすめ、40万6,000人を解雇することで赤字企業比率を81%から70%までに引き下げている。また石

炭の輸出を拡大することを通じて、販売市場の拡大がはかられている。

### 2. 石炭産業政策の展開

表1は中国石炭政策の展開過程を示したものである。改革・開放後、1983年から、中国政府は石炭需給の逼迫状態を緩和するために、「労働と資源により、資金投入を代替する」という考えのもとで、石炭の増産を地方小炭鉱の発展にたくして、個人炭鉱を含む郷鎮炭鉱への規制を緩和し、「二本脚で歩こう」という政策を大きくとりあげて、中小炭鉱を発展させた。その一方で、国有重点炭鉱は、計画経済の時から引きつづいてきた「負の遺産」<sup>4</sup>を克服できずにいたため、石炭の増産がなかなかかどらなかつた。その上、「政府戦略の失敗」<sup>5</sup>と、自給自足型経済発展戦略にこだわり続けた結果形成された石炭中心の供給構造がさらなる石炭の増産を迫ってきた。

新中国成立から1978年の改革開放までの計画経済期には常に物不足の事態にまどわれ、エネルギーの供給不足、特に石炭の供給不足が長年つづき、歴代指導者の悩みの種となっていた。改革開放後は、石炭の需要量がいきよに増え、需給逼迫の状態に拍車がかかった。そのため、いかに石炭の生産量を増やすかが中国指導者の仕事の中心的課題となった。1978年から1992年まで、石炭は供給過剰と需給逼迫の波を何度かくりかえしたが、当時のエネルギーに関する長期展望はどれも2000年には石炭だけで14億トン前後の需要になるであろうとするもので<sup>6</sup>、いつかまた石炭の不足期がくるにちがいないと考えられてきた。そのような将来の需要にそなえるため、個人炭鉱を含む郷鎮炭鉱は、資源の浪費、低い石炭の回収率、高い死亡率、国有重点炭鉱との資源争奪などの大きな問題をかかえていたものの、管理を強化、指導を強める程度におさえされ、本格的な取締りはなされなかつた。

1997年以降になると、エネルギー構造の高度化、すなわちより効率性の高いエネルギー源への転換が求められるようになった。その結果、石炭では代替することのできない、ガソリンなどの原料である石油は輸出がストップされただけにとどまらず、逆に輸入が増加する事態となり、石炭の需要は確実に減少していった。それに加えて国有重点炭鉱は、長年の改革・改進の努力にもかかわらず、80%以

4 常勤労働者数（中国での「常勤労働者」は日本での「正規労働者」と同じ社会的意味あいをもつものではない）が多く、労働生産性が低い、コストが高い、欠損炭鉱の数が多いなどのことである。

5 中国政府は80年代以降にも、効率よりも自給自足を重視する、消費よりも生産を重視する、質よりも量を重視する方針をとってきたことをさす（李志東（1999年）p. 219）。しかし、中国の自給自足型エネルギー供給体制が形成された背景、すなわち対外依存度がきわめて低い背後には以下のような諸事情があった。新中国成立後、冷戦時代の国際関係の中で外貨制約を受け、60年代以降は旧ソ連との関係も悪化し、そのうえ、1949年に設立したココム規制は1994年にやっと廃止されたこと、また東西冷戦局面は1990年代まで続いたことを考えると、「自力更生」（自給自足）はエネルギー面にとどまらず、経済政策上の重要な課題であったこともやむをえなかつたと思われる。

6 閻長楽（1997年）p. 8、倪炳昌（1992年）p. 65、李志東（1999年）p. 233。

表 1 中国石炭政策の推移

1979.9.7	煤炭工業部『煤炭工業技術政策』	正規炭田内での小炭鉱の建設を禁じた 中央と地方が平行して進む、大中小が平行して進む基本方針をだした
1980.2.29 1980.3.18	『人民日報』社説『鉱産資源を保護・乱掘を取り締まる』 石炭部部長の全国採炭工作会議での講話	小炭鉱の管理を強化し、郷鎮炭鉱は指定された範囲内で採掘すること 国有重点炭鉱で生産構造の高度化、採炭の機械化を図る 個人の炭鉱経営を禁じ国家重点炭鉱を主とする
1982.11.30	石炭工業部平谷会議	石炭の総生産量を2000年には12億トンにする計画
1983.3.8	煤炭工業改革懇談会	重点炭鉱で部分的に請負制を導入する 重点炭鉱で計画超過分の石炭の価格割増を部分的に実行する 資源、労働力、賃金、石炭価格の面で、規制緩和する
1983.4.27	『加速発展小炭鉱8頁目措置の報告』	
1984.6.28	『関与進一歩放寬政策放手發展地方炭鉱の通知』	『堰を開いて水を流す』、『二本脚で歩こう』の方針を打ち出し、 個人炭鉱を許可。資源を郷鎮炭鉱に分ち合い、計画生産以外の石炭に市場価格制適用 国有炭鉱にて農民を交替工や正規労働者として採用する
1984.6.19	労働人事部『重点炭鉱の自主権拡大と賃金制度の改革』	
1985.5.10	全国地方炭鉱工作会議	郷鎮炭鉱の問題点が顕在化したため業界管理を強化。 国有重点炭鉱で大型露天掘り炭鉱や重点炭鉱を建設する
1986.7	全国煤炭庁局長工作会議	神木炭鉱をきっかけに、国は道路を建設、農民に石炭を掘らせるように
1987.3.26	全国重点炭鉱生産工作会議	改革を深化し、安全生産を目指し、現代化炭鉱を建設する
1988.5.10	全国地方炭鉱工作会議	安全を中心に、炭鉱管理を強化、経営管理を改善する 郷鎮炭鉱での石炭回収率の低下、資源浪費を是正するように強調した
1989.11.12	副総理の煤炭科学工作会議での講話	国有重点炭鉱を發展させ、東部の石炭生産量を安定させ、西部に炭鉱を建設する 地方炭鉱、郷鎮炭鉱の管理を強化、技術改善を進める
1991.9.25	煤炭工業部部長『品質、品種、効果・利益年』会議での講話	経済効率・利益と、生産性及び品質を高める、 一部の国家重点炭鉱の指令価格を市場価格にし、企業の経営メカニズムを転換し、 企業の活性化を図る。多角経営により人員削減し、生産性の向上を図る 1992年から国家は総額20億元の無利息貸出しを提供し、多角化を支援した
1991.10.30	全国地方炭鉱ガス予防・管理工作会議での講話	地方炭鉱の管理を強化し、安全状況を改善し、品質を高める
1992.3.11	能源部部長の全国能源工作会議での講話	現代化炭鉱づくりのため機械の現代化の必要性を強調 石炭産業の大型・中型企業を重点的に發展させる
1992.8.24	朱浴基総理の甘肅視察時の講話	郷鎮炭鉱の回収率が10%しかないこと、安全性と労働集約型生産の問題を指摘
1993.6.3	煤炭部長の全国煤炭工業部成立大会での講話	大型炭鉱基地を建設し、国有重点炭鉱の中核的な役割を保たせる 小炭鉱の技術革新を誘導し、災害の抑止力と資源の回収率を高めようとするため 『整頓、支援、連合、改造、高度化』などを行い管理を強化する
1994.1.11 1994.12.20	煤炭部長の全国煤炭工作会議での講話 全国郷鎮炭鉱工作会議での講話	経営管理を強化し、欠損をなくし、経営メカニズムを転換する 『郷鎮炭鉱管理条例』、『煤炭生産許可証管理弁法』を公表した
1997.3.18 1997.5.22	煤炭工業欠損を直せ、利益を増加させる工作会議 法律に依拠する炭鉱作り、煤炭生産秩序を整頓する会議	改革を深化、経営メカニズムの転換、人員削減、生産構造の高度化、管理を強化する 不法小炭鉱や配置の不合理な小炭鉱を閉鎖する
1998.9.18 1998.11.12	業界管理を強化、煤炭産業の持続的な發展を図る会議 煤炭業界の不況と配置不合理炭鉱を閉鎖する工作会議	国有重点炭鉱鉱区内にある小炭鉱を取り締まる 多角化とリストラによる人員削減、赤字国有重点炭鉱の比率を減らす、 国有炭鉱の生産構造の高度化を図る
1999.12.2	煤炭工業局長の全国煤炭工業工作会議での講話	国有企業の改革を速め、不採算炭鉱を閉鎖、倒産させ、 『債转股』(債務の株への転換)を行ない、売掛金の回収し輸出の拡大を図る 『関井圧産』石炭産業の高度化を図り、不法や配置の不合理な小炭鉱を閉鎖する

上が赤字経営という状態で、まったく改善のめどがたたなかった。そこで石炭の過剰生産が最大の原因であると考えられて、1997年から「関井圧産」、「生産総量の抑制」政策が本格的にとられるようになった。

① 改革・開放期における規制緩和

1978年から2000年までの石炭産業政策の変遷をくわしくみると以下ようになる。(中国中央政府の指導者たちの発言内容と『当代中国的煤炭工業』を、筆者が整理したものである)。

調整期 (1979年～1982年)

この時期の中国政府の石炭政策についての基本方針は、「中国の石炭埋蔵量は非常に豊富であるので、これからの相当長い期間、石炭の中国主要エネルギー源としての地位は変わらない(『我国能源要以煤為主(我国のエネルギーは石炭を主とすべき)』、『人民日報』、1980年3月20日)と

いうものである。実際の石炭産業の開発は、資源埋蔵条件におうじて、中央と地方は並行してすすむ、「大中小並行路線(大中小を並行してすすむ)」という方針で、在来炭鉱の改造・拡大を主としており、新規炭鉱の建設は、「投資が少なく、建設期間が短く、出炭までが早い中小炭鉱を主とする」ように規定された(煤炭工業部「炭工業技術政策」1979年9月7日)。

石炭を主なエネルギー源とする政策の背景には多くの要因があるが、中国の石炭の埋蔵量が他のエネルギー資源とくらべて、圧倒的に多いということ、自給自足のエネルギー政策が基本にあったこと、二度にわたる石油危機により石油の価格が値上がりしたため、石油が外貨稼ぎにまわされ国内での消費が抑制されたことと、水力・ガス・原子力発電など他のエネルギーの開発が遅れたことがあげられる<sup>7</sup>。

この段階では、炭鉱規模に関する基本方針は、地表までの距離が浅く構造が簡単な、埋蔵量の豊富な炭田において、大型あるいは超大型炭鉱(露天鉱)を建設すべきで、

炭層の厚みがなく地質状況が複雑で埋蔵量が少ない炭田では、中小型炭鉱をつくるべきであるという内容であった。

この時、煤炭資源管理に関して、「資源の埋蔵状況に応じて、『中央と地方が並行して進む』、『大中小並挙（大中小を並行して進める）』に基づき、炭田範囲と鉱区を厳格に定め、正規の炭田内では小炭鉱の建設を断固に禁ずる」という方針が明確にだされた（煤炭工業部「煤炭工業技術政策」、1979年9月7日）。

#### 規制緩和（1983～1984年）

地方炭鉱の発展を促進するために、1983年から明確に「二条腿走路（二本脚で歩こう）」の方針が打ちだされた。「二本脚步路」とは、2本の脚、即ち国有炭鉱と地方炭鉱の双方とも重視して発展させる方式をとることである。そして「国家許可の範囲内で、郷鎮における政府と民衆が自分で資金を調達し、小炭鉱を建設することを勧め、製品を自由な価格で自由に販売できる、販売地まで自由に運送できるように支援し、小炭鉱の営業状況によって、適度に税金を優遇する（煤炭工業部長の煤炭工業改革懇談会での講話、1983年3月8日）」という発言でわかるとおり、資金・価格・運送・税金などの面で、政策的に小炭鉱の発展を支援した。

1983年4月24日、国務院は煤炭部の「加快發展小炭鉱8項目措置的報告（小炭鉱の発展を速める8項目措置的報告）」を公表した。その中には、「さまざまな主体による炭鉱経営を支援する、自由な価格で販売できる、各レベルの石炭行政機関が郷鎮炭鉱のために石炭資源を提供する」というような支援策がもりこまれた。また、「有水快流（堰きとめられた水を急いで流そう）」というスローガンで、国有重点炭鉱内での大型炭鉱自身では採掘できない部分や大型炭鉱の採掘した後の残炭部分を小炭鉱に採掘させるよ

うに、資源開発区域の制限をゆるめていった。その際、小炭鉱だけに自由な価格で販売することを許したのは、市場価格と、国有炭鉱で続けられていた計画価格とを並存させる二重価格制が導入されたことを意味している。

1984年6月に、さらに「放寬政策、加速發展地方小炭鉱（規制緩和、地方小炭鉱の発展を促進する政策）」が公表され、郷鎮炭鉱に対しては、資源管理、経営体制、労賃などの面でいっそうの自由化が認められた。11月に「国家、集団、個人一起上（国家、集団、個人はそろって、石炭生産を行う）」、「大衆による炭鉱経営を積極的に支持することに関する通知」が発表された。すなわち、個人の炭鉱経営を許すようになったわけで、これは1953年以来30年ぶりのことであった。

このような小炭鉱に関する規制緩和の背景としては、1982～83年の石炭の需給逼迫という事情があったが、それは特に南の石炭埋蔵量の少ない地域が深刻で、きわめてきびしい状況におかれた。江蘇省は石炭を手に入るためには「無悪不作（あらゆる悪知恵を絞る）」、「無孔不入（ありとあらゆる方法を使う）」<sup>8</sup>とまで言われるほど、石炭が足りなくなった。また、中国共産党第十二回大会（1982年、その年の石炭年間生産量は6億6,632万トンであった）で、2000年までに石炭生産量を12億トンにするという将来計画が発表されたが、当時中央政府は財政難で、国有重点炭鉱に拡大再生産するための必要な投資資金を捻出することができなかった。そこで、この「二本脚で歩こう」政策は、中央集権的計画経済の下での国有大型炭鉱を中心とする従来の方式をみなおそうとするもので、国家がより少ない投資で大量の石炭を生産させる<sup>9</sup>ことができる手段として当時高く評価された。

これらの措置はエネルギー不足の状況下、かつ、他にさしたる産業のない農村部において、炭鉱経営にのりださせ

7 中国の一次エネルギー源は主として石炭に依存するという消費構造をもたらした要因は、まず石炭埋蔵量の状況があげられる。世界エネルギー会議（1998年）のデータによると、地下2000mまでの深さに存在する石炭資源量は5.56兆トン、1000mまでは2.85兆トンとなっている。1996年末時点での石炭の採掘可採埋蔵量は1.145億トンで、世界全体の11.1%を占めている。可採年数は85年である。そのうち、瀝青炭、無煙炭は622億トン、亜瀝青炭、褐炭は523億トンであり、埋蔵量は豊富であるが大部分が硫黄分や灰分の含有量が多い一般炭としてしか利用できないもので、優良な品質のコールス炭や無煙炭は少ない。その上、採掘条件も複雑で、探査が進んでいない地域も多い。

一方、石油の確認埋蔵量については、中国第二次石油・ガス資源評価結果によると、陸上及び大陸棚（台湾、南シナ海南部海域は除く）の石油資源埋蔵総量は940億トンで、確認埋蔵量は165.3億トンであるといわれている。また、ブリテイッシュ・ベトロリム社によると、中国原油の確認埋蔵量は33億トン、可採年数は23年弱であるとされている（BP Statistical Review of World Energy, 1995）。現在、石油年産量は約1.4億トンであるが、増産努力が続けられているにもかかわらず生産量は頭打ち状態となっていて、近年の生産量は1～2%の成長率にすぎない。このため、石油輸出量は85年の3,500万トンをピークに減少の一途で、1993年には輸出入が逆転し輸入量が急増してきている。

水力発電と原子力発電による電力エネルギーの供給量はきわめて少ない。水力に関しては、長江の中流をせきとめる三峡ダムが建設中であるが、その成果が期待できるのは2009年のことである。

『第9次五ヵ年計画』では、期間中に660万キロワットの原子力発電設備の建設が計画され、中国の原子力発電による発電出力は900万キロワット、また2010年までに、これを倍増して2000万キロワットにする計画されている。しかし1998年時点では、2ヵ所の原子力発電所が運転しているだけで、総設計容量は2.1キロワットでこれは電力構成の1.3%に過ぎない。

8 「黄毅誠の全国能源会議上での講和」（1991年1月11日）、『中国煤炭工業年鑑』91年度版、p. 103。

9 「個人炭鉱を含む郷鎮炭鉱は政府の政策的な支援を必要とするが、大量な資金投入はほとんどいらぬ。零細小炭鉱が大半を占めるので、出炭できるまで時間がかからないし、個々の炭鉱の生産量は少ないが、何千何万の炭鉱は同時に建設されるため、生産総量は短期間に上がってくる」（『石炭工業部長の春節ラジオ講話』『中国石炭工業年鑑』1985年版、p. 37）。

る大きな経済的インセンティブをあたえ、1984～85年に郷鎮炭鉱の生産量は飛躍的に増加し、およそ1億トンの増産をはたした。

#### 石炭の在庫増、地方炭鉱の管理強化（1985年～1987年）

1985年から、「郷鎮炭鉱は炭田開発に関して、統一企画と技術規程を制定すべきであり、継続発展できるように資源破壊を避けなければならない」と管理が強化され、1985年には、「郷鎮炭鉱管理弁法」、86年には、「郷鎮炭鉱管理条例」、「郷鎮炭鉱設計技術規範」、「郷鎮炭鉱安全規定」などが制定され、地方炭鉱の法的規制が強められた。

1984年には個人炭鉱を含む郷鎮炭鉱の石炭価格が自由化され、石炭市場に参入するインセンティブがあたえられた。1985年からは石炭の長年にわたる需給逼迫の状況が緩和しはじめ、主な石炭消費地であった主要都市では在庫が増加し、石炭価格が下がりはじめ、石炭が供給過剰により売れなくなる地域も現れた。石炭需給が緩和されるこの時期を利用し、政府は小炭鉱の管理を強化し、国有重点炭鉱の現代化炭鉱建設を速めた。

1986年の「我が国国民経済と社会発展第7次五カ年計画」（以下「第7次五カ年計画」と略す）は、産業構造の高度化をめざす産業政策が明確にされた。この中で、エネルギー産業については、火力発電（石炭発電、今まで、石炭を直接燃料として使用したが、それを電力に転換するように方針転換すること）を中心としているが、積極的に水力資源を開発すること、将来的には原子力発電所を建設することもかけられている。この中では、エネルギー開発と省エネルギーを並行して行うこととされていたが、特に省エネルギーが強調されていたことが注目される。

「第7次五カ年計画」では、石炭を主要エネルギー源とするエネルギー政策を見直し、エネルギー構造の高度化をはかろうとする政策転換が読みとれる。また、第7次五カ年計画期には石油の国内消費を一千万トン抑制するように計画され、石油ボイラーの石炭ボイラーへの切り換えが強制的におこなわれた。この切り換えのために中央政府は65億元を投入した。

#### 再び石炭需給逼迫（1988年～1989年）

1988～1989年には再び全国的に石炭の供給不足が生じ、華東のような石炭資源の少ない地域だけではなく、陝西、河北省など石炭を移出する省も石炭需給が逼迫する事態になった。経済発達地域の長がほとんど毎日のように、山西省エネルギー基地にエネルギーすなわち石炭を催促しに行くこともあった。全国の石炭在庫量は1987年同期に比べ、

2,000万トン減少した。

この時期の石炭不足は石炭生産量が計画通りに増産してきた状況で発生している。その原因は経済成長のスピードが速すぎ、石炭の増産が追いついて行かないことにあった。1985年から87年までの三年間、石炭の年平均増産率は3.95%であったに対して、同じ時期の工業生産の増加率は15.7%であった。また、石炭資源の埋蔵量は西が多く、東が少ないという分布状況のため、西の石炭を東に、北の石炭を南に運搬しなければならなかったが、鉄道の運送能力が不足しているため、石炭資源に恵まれない地域の石炭不足状況が一層顕著になった。そのうえ、中国政府は政策的に石炭の価格を低く抑えているために、エネルギーの利用効率が低く、石炭消費の増大をくいよめることができなかった。これを克服するために、省エネルギーなどの措置で、石炭の消費量を抑制すると同時に、「エネルギー基地における地方炭鉱の発展を支援する政策と措置」<sup>10</sup>が講じられ、地方炭鉱への投資の増加と、さまざまな名目による税金の徴収を減らすなどの政策を打ち出し、地方炭鉱の発展を支援するようにした。

#### 石炭の供給過剰（1991年～現在）

1991年以降から、生産は需要を上まわることとなった。これには1990年代以降の経済体制改革が大きく影響している。長年続いていたエネルギー供給不足の状態は全面的に緩和され、逆に需要が不足する状況となった。エネルギー産業の生産能力は過剰となっているため、エネルギー、特に石炭に対する増産の目標が一転して生産効率と品質への追求に変えられ、石炭産業構造の高度化がはかられるようになった。そこで、国有炭鉱の生産効率を高め、人員削減の政策をとると同時に、郷鎮炭鉱に対する管理が厳しくなった。それによって、1990年代前半までに郷鎮炭鉱の増産ペースは若干鈍化した。しかし、1993年に石炭価格が発電用を除いて、完全自由化されたことで、再び急激に生産量が増加した。

郷鎮炭鉱の生産量が急増したのは、国有炭鉱のコストが郷鎮炭鉱と比べ高いため、国有重点炭鉱は自らの生産量を拡大するよりもむしろ、郷鎮炭鉱の石炭を安い価格で買い上げ、それを高い価格で転売して、差額を稼ぐことが横行したからである。企業と価格の自由化は、国有重点炭鉱が石炭を計画にしたがって生産し、ユーザー企業に販売するという体系の終焉を意味した。ユーザー企業のうちには郷鎮企業から直接割安な石炭を購入するものも現れたから、価格自由化は郷鎮炭鉱にとって、むしろ市場を広げる効果を生み、国有重点炭鉱の生産量は逆に減少する結果を招いた<sup>11</sup>。

10 「エネルギー基地地方炭鉱の経済政策と発展企画懇談会での講話」（1988年5月20日）、『中国石炭工業年鑑』1989年、p. 41。

11 李志東（1999年）p. 208。堀井伸浩（2000年）p. 209。

## ② 国有炭鉱での改革

国有炭鉱は中国の石炭産業を支える重要な柱であった。しかし、長期間にわたって国有炭鉱は人・物・金に関する自主権を持たず、単なる政府機関の付属物として、国家計画の執行者の立場を守ってきた。つまり、炭鉱の生産計画と投資活動は政府により支配され、必要な資金や原材料、労働力なども政府から統一的に提供され、生産した石炭は政府の計画により配分されていた。

このような体制は、企業の活力と労働者の勤労意欲を失わせ、非効率な経営などの弊害をもたらした。これらの弊害を取り除くために、1980年以降、国有炭鉱の改革が着手された。これまでの国有炭鉱の改革の推移は（1）企業への一部の自主権の付与や企業負担の軽減など企業への権益移譲を中心とする段階（1979～1985年9月）、（2）請負経営責任制の実施により、所有権と経営権との適度な分離をはかり、行政と企業との分離を模索する段階（1985年10月～1996年。この段階の改革は、企業の活力増強を中心として、市場育成、価格改革とマクロ管理体制改革が推進された）、（3）市場経済制度を導入して、現代企業制度をつくり、赤字欠損企業の経営状況を改革するモデルを導入する段階（1996年～現在）の三段階に分けられる<sup>12</sup>。

1979年政府は長年政策的に低く抑えられてきた石炭の統制価格<sup>13</sup>を引き上げ、1984年から「増超産加价（増産、計画超過部分の価格を割増する）」、「議价（価格は協議する）」など部分的に計画価格を調整し、さらに翌1985年からは計画生産外の石炭価格を自由化した。

国有炭鉱を発展させるためには、「関与拡大国有煤炭企業経営管理自主権問題規定（国有炭鉱の企業経営管理の自主権を拡大することに関する規定）」（1980年8月8日）、「関与地方国有炭鉱若干経済政策（地方国有炭鉱に関する若干経済政策）」（1981年12月12日）が出され、その中には、地方国有炭鉱に対する赤字補填、税金の減免、基本建設<sup>14</sup>投資や技術革新資金の出資などが盛り込まれている。

国有重点炭鉱では1985年から1996年までの11年間、生産総請負制を行い、企業経営自主権を拡大した。1996年以降は、国有重点炭鉱の赤字経営状態を改善するためには多角経営、製品構成の高度化、コストの削減、輸出の増加をはかった。1994年から国有重点炭鉱の石炭価格も全面的に自由価格制となり、1996年に炭鉱の現代企業制度化のテストを行った後、1997年から本格的に現代企業制度の確立をめ

ざし公司化（企業にする）されるようになった。

1998年に入ってから、国有重点炭鉱の管理体制について重大なる改革が行なわれ、「下放、関井、減人、扭虧、安全（国有重点炭鉱の管理権を地方政府におろす、不採算炭鉱の閉鎖、余剰人員の削減、赤字企業の数を減らす、安全を重視する）」を中心に、国有重点炭鉱への管理体制が強化された。

1999年には、全国の石炭輸出量は3,858万トン（1999年の石炭総生産量は10億4,500万トン）、機械化採炭の比率は71.58%、安全面では、全国の死亡者3,278人に対して、国有重点炭鉱は215人ととどまり、一人当たり労働生産性は2,258 t / 日に上げられた。露天炭鉱の生産量は国有重点炭鉱の生産総量の7%を占めるようになった。しかし、この露天炭鉱での生産量3,589万トンは全国の石炭総生産量の10億4,000万トンから見ると、全国石炭総生産量の3.45%に過ぎない。また石炭洗・選炭の全出炭量に対する比率は1988年の17.5%から20.58%と改善された。

## 第2章 石炭産業政策下の石炭生産状況の変化

## 1. 石炭生産の現状

中国は一次エネルギーの大部分を石炭に依存している。エネルギー供給増加に対する各エネルギー源別のシェアは図1にみる通りである。まず、1950年代は石炭の一次エネルギー源に占めるシェアが常に90%以上であり、1958年には97.1%を占めていた。その後、大慶油田が発見された60年代から70年代末までは、次第に石油への転換が進み、76年には一次エネルギーに占める石炭の比率は68.5%にまで低下した。しかし、1981年より96年までの期間をみると、石炭のシェアは再び上昇し続け、一次エネルギー生産量に占める石炭の比率は1995年には75.3%まで上昇した。零細炭鉱の整理、生産量の抑制によって、石炭の一次エネルギー全体に占める割合は2000年には67.2%まで低下したが、それでもなお他の国に比べて、大きな割合を占めている。

中国の石炭産業を構成する企業は、国有重点炭鉱、地方国有炭鉱、郷鎮炭鉱、及びその他（公安、司法、軍隊が経営する炭鉱）の炭鉱、と大きく分類される<sup>15</sup>。図2はそれぞれの炭鉱の産出量、企業数である。国有重点炭鉱（1992年以前の統配炭鉱）は、基本的に中央政府が投資、管理し、生産した石炭についても国家が計画的に配分してきた

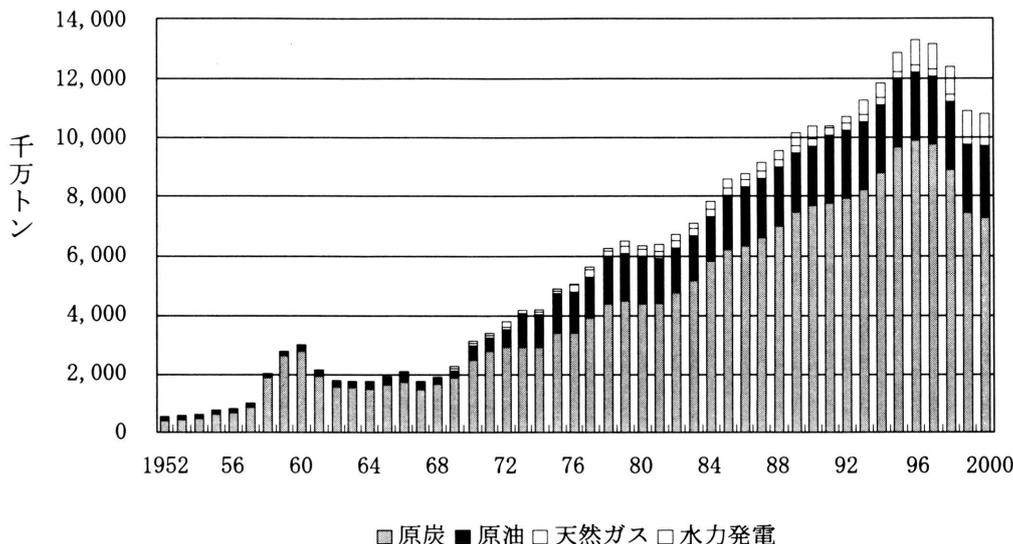
12 小島麗逸（1997年）pp. 157～174、倪炳昌（1992年）pp. 60～89、岩波書店『現代中国事典』（1999年）pp. 239～240。

13 国有炭鉱で生産された石炭は国家の統一価格で販売された。

14 生産能力の拡大、工程効率の向上をはかるために、行われた新築・増築項目に関する投資のことである。その総合指標として、投資合計50万元以上の基本建設項目のことを指す。

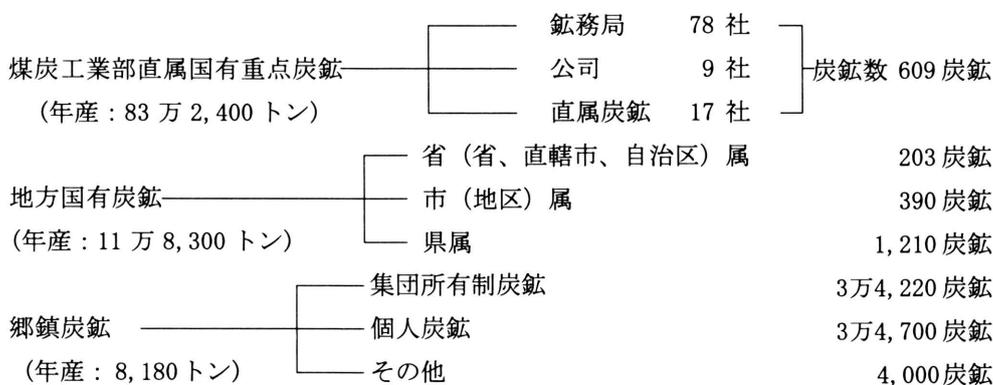
15 1998年に国有重点炭鉱が地方政府に移管されたことで、企業分類にも若干の変更が見られた。しかし、2000年現在でも従来の企業分類は一般に用いられており、旧国有重点炭鉱という分類として、一般に公開されている文献にはデータが掲載されている。

図1 中国一次エネルギー源の推移(1952年~2000年)



出所：『中国統計年鑑』各年度版のデータに基づき、筆者作成

図2 石炭産業における炭鉱の類型(数値はいずれも1995年)



(注1：) 年産は1炭鉱あたりの平均年間生産量である。  
資料：堀井浩伸(2000年) p.206、閻長楽(1997年) p.20、中国国家計画委員会交通能源司(1997年) p.23等により、筆者が加筆、修正したものである。

炭鉱であり、主として国家の重点工業プロジェクトと大都市に供給する。1995年の時点で、国有重点炭鉱は104社、炭鉱数は609炭鉱である。地方の国有炭鉱は、地方政府による投資、管理が行われていて、地方の主な産業に供給される。炭鉱数は合計1,803鉱で、省属203、市(地区)属390、県属1,210である。最後に、郷鎮炭鉱は郷鎮、村レベルの管理部門により投資、管理されている集団所有制炭鉱であり、1984年以降は個人炭鉱も加わった。炭鉱数は全国で7万2,920鉱にのぼり、1炭鉱あたりの平均生産量は8,180トン程度である。郷鎮炭鉱の石炭は地元で生産され、地元で消費されていて、主に、郷鎮企業と農村地域の家庭用燃料として使われている。

地方国有炭鉱と郷鎮炭鉱をまとめて、地方炭鉱と表現する場合が多い。

中国の企業規模区分は日本のように資本額や従業員数による分類ではなく、生産力(生産者数、固定資産、労働対象)で区分するのが普通である。炭坑規模の大小は、石炭資源の埋蔵されている地質条件に大きく左右されるが、一般的に中国の炭鉱は規模が小さい。1995年に国有重点炭鉱の一鉱あたり平均生産量は83万8,300トンである。年生産量の46.2%を占める石炭は、年間生産量(一鉱あたり)8千トン前後の小炭鉱によって生産されている。

図3は所有制別石炭生産量の推移についてみたものである。1979年以降石炭の生産量は飛躍的に増加し、1996年の生産量は1979年の2倍である。なかでも、地方炭鉱の伸びが著しく、1984年以降は国有重点炭鉱の生産量をうまわっており、とりわけ地方炭鉱に含まれる郷鎮炭鉱の成長は著しい。これと対照的に、国有重点炭鉱の生産量はのび

図3 所有形態別石炭生産量の推移

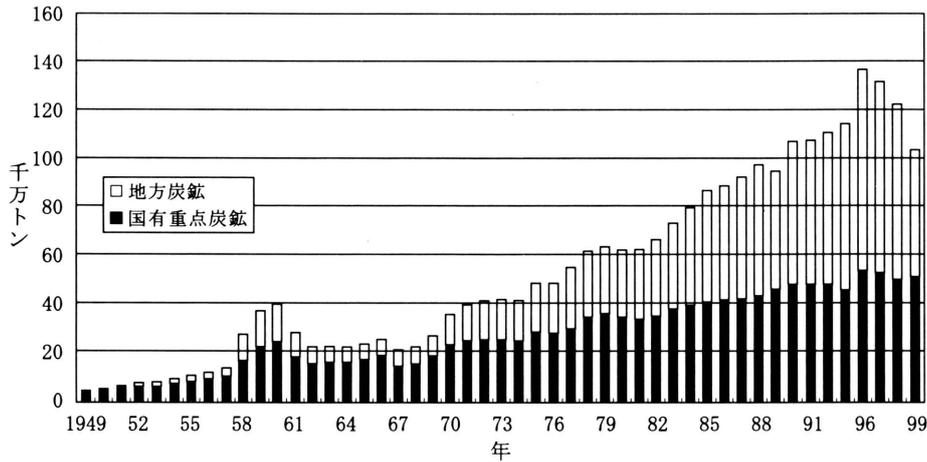
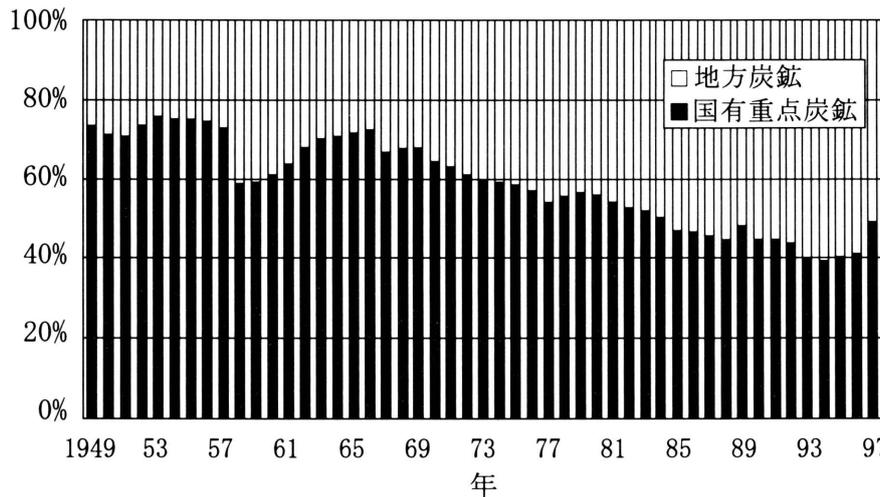


図4 生産経営形態別増加寄与率



出所：『中国煤炭工業年鑑』1981年～2000年度版

悩んでいる。そのため改革開放期における石炭生産の増加部分の大半が地方炭鉱による生産増加によって達成されている。

表2は1979年から1999年まで5年ごとの石炭生産量の経営形態別増加寄与率である。改革開放後の1979年から小炭鉱への管理を強化した95年まで、5年ごとにほぼ2億トンずつ石炭生産量は増加してきたが、その経営形態別増加寄与率は、国有重点炭鉱の寄与度が51.5%から45.6%へ、さらに41.8%へと大幅に低下し、郷鎮炭鉱と個人炭鉱が23.65%、34.5%、40.5%と上昇している。また、地方国有炭鉱中の省営、市営炭鉱も寄与率が低下する一方であった。

## 2. 石炭生産の特徴

石炭産業は炭層から石炭を採取する産業であり、地下に坑道を掘って採掘を進める方法と、炭層までの地表を取り去って、表面から採掘する方法（露天掘り）とがある。中

国石炭の95.6%は地下にある炭鉱採掘より生産されている。地下深くにある石炭を掘り出す炭鉱の作業は次のような特徴をもっている<sup>16</sup>。

- ① 採炭現場である切羽での採掘と平行して炭坑の建設が同時に行われる必要がある。採炭は地下深く埋蔵されている石炭資源を採掘する作業であるから、地下にある炭層に到達するまでの坑道が必要である。

表2 石炭生産の経営形態別増加寄与率(%)

	増加量 (原炭・万トン)	国有重点 炭鉱	地方 炭鉱	省営	市営	県営	郷鎮	個人
1979～1985	23,674	51.5	48.5	9.1	6.5	8.5	24.4	
1985～1990	20,702	45.6	54.4	6.7	5.6	7.7	31.3	3.1
1990～1995	21,288	41.8	58.2	5.3	5	7.3	34.7	5.9
1996～1999	33,045	44.1	55.9	4.3	4.8	8.8	33.2	4.8

出所：『中国煤炭工業年鑑』1882年～2000年度版

16 中国社会科学出版社（1989年）pp. 11～14によりまとめた。

石炭が掘り出される前の準備作業を必要とする。しかし、一つの炭層に埋蔵されている石炭の量は限られているから、掘りつくした時点で、その炭鉱は廃棄しなければならない。しかしその前でも炭鉱が老衰期に入ると、生産能力は次第に低下していくので、たえず適切な時期に新しい炭坑を掘り続け、生産能力を維持していく必要がある。

- ② 採掘と掘進のバランスが保たなければならない。炭鉱内での切羽の位置は、石炭の掘り出しにしたがって常に前進する。そこで切羽での採炭作業と同時に、炭層をおおう岩石や土砂をとりのぞく必要がある。そこで、機械組立ての作業場を作り、採炭の準備をすることが切羽を開拓するのに不可欠である。また、一カ所での採炭が終わる前に、計画的に次の生産現場を開拓しておかなければならない。大量の大型機械設備を切羽まで、狭い坑道を運んで行くのは大変な作業であるから、切場を剥がし出す開拓と掘進作業が遅れると、減産或いは生産不能に陥るおそれがあるので掘進の先行は非常に重要である。
- ③ 石炭産業は資金集中度が高く、建設期間が長くかかる上に投下資金の回収に長期間を要する産業である。一つの炭鉱を開発するためには地質調査（探鉱）、炭鉱設計、工事準備、工事建設の準備が必要とされる。鉄道、通信、エネルギー源などのインフラ整備も非常に重要である。年間100万トン規模の炭鉱を一つ建設するには、地面より数百メートルの深い地下に、15キロメートルにもほる長い坑道を掘り、そこに千種類以上のさまざまな設備資材を送らなければならない。こうしてできた新しい炭鉱では、生産開始から計画した生産能力に達するまで、何年も赤字の場合が多い。
- ④ 安全問題は炭鉱の大きな問題である。石炭採掘では、絶えず炭鉱の湧水、炭層の自然発火、ガス煤塵の爆発、落盤などの災害の危険がとれない、これらを未然に防ぐ安全管理はきわめて重要である。また、常に炭坑の中に新鮮な空気を送らなければならないのは言うまでもない。
- ⑤ 炭鉱の生産コストは採掘深度が深まるにつれ増大する。採掘深度が深まれば、運搬距離が長くなるだけでなく、炭坑の湧水量、地温、地圧なども増大す

る。生産設備と安全技術措置も一層の補強、更新が必要になる。また、巻揚げ、通風、排水ポンプなどの設備もより大きなパワーのものに切り替えなければならないのでコストがますます上昇する。

### 3. 国有炭鉱における生産の停滞

国有炭鉱の石炭生産は伸び悩み、1979年から1995年まで、国有重点炭鉱の石炭生産量はわずか1億3,000万トン増えたにすぎなかった。また、1978年から国有重点炭鉱は経営欠損状況に転落した。1984年の赤字企業は61%、1988年には93%、1990年にはついにすべての国有重点炭鉱は赤字となった。そして赤字総額は1990年には119億元にふくれあがった<sup>17</sup>。当時政府は財政難であり、赤字補填する余裕はなく、企業は拡大再生産に向けられるべき資金を使いこまざるをえなかった。すぐには生産量にむすびつかない掘進部分がまず無視され、機械設備の維持、更新は後回しにされることとなり、採掘と掘進機械は老朽化しがちとなった（表3 主要生産設備のビンテージを参照）。

そこで「継続実行財政補助<sup>18</sup>（引き続き財政補填を実行

表3 主要生産設備のビンテージ(1995年)

		提昇絞車	換気扇	採炭機	掘進機	露天炭鉱採炭機
	計	99	99.76	97.74	96.2	83.7
国産品	90年代に製造された設備機械	44	44.79	55.43	58.69	15.73
	80年代に製造された設備機械	43.7	46.05	42.33	40.38	43.69
	70年代以前に製造された設備機械	12.26	9.16	2.23	0.91	40.58
	計	1	0.24	2.26	3.8	16.3
輸入品	90年代に製造された設備機械	3.1	30.77	33.87	18.52	10.64
	80年代に製造された設備機械	5.67	15.38	61.29	72.84	20.21
	70年代以前に製造された設備機械	91.24	53.85	4.84	8.64	69.15

資料：『中国統計年鑑』1996年度版

する)」政策がとられ1996年の赤字企業比率は41%<sup>19</sup>までに減少したが、企業の実際の経営状態を反映している数字ではなかった。政府の財政資金による赤字補填は1994年からは、「三年放開煤价、三年抽回補助（三年以内に石炭の価格を自由化にし、三年以内で赤字補填を打ちとめる）」の政策でストップされるはずであったが、「一部の企業の欠損がひどい」状況にかんがみ、政府はひきつづき財政の赤字補填をする政策を選んだ。

前章2節「石炭生産の特徴」で、新規炭鉱と衰退期に入る古い炭鉱は赤字が発生する可能性が高いということを説

17 倪柄昌（1992年）p. 75

18 1996年国有重点企業の赤字の比率が高いという問題に対して、93社の国有重点炭鉱をその資源、交通条件などによって、三グループに分け、経営状態が比較的に良い企業を市場に押し出し、よくない企業には適切な傾斜支援政策をとり、一番悪い企業は重点的に支援するという方針がとられた。経営状況の悪い36社の企業には引き続き国家財政より赤字補填がおこなわれた。

19 『中国統計年鑑』（1997年）p. 158。

明した。中国国有重点炭鉱の590余箇所の炭鉱中で、新中国が成立する前の炭鉱は37鉱、50年代に建設したのは144鉱で、合わせて3分の1を占めている<sup>20</sup>。これらの炭鉱は資源が次第に枯渇してきており、生産量は年々減少している。

また、新しい炭鉱を建設するには予算が不足することから、「在来炭鉱の改造・拡大を主とする」（前掲）方針がとられ、新炭鉱建設への投資がおさえられたため、炭鉱規模を大きくすることができなかった。81～95年までの間に、新規炭鉱を建設し4.5億トン増産するように計画されていたが、実際には2.6億トン分しか新しい炭鉱を完成できず、計画の58%の計画達成率にすぎず<sup>21</sup>、石炭産業の持続的な発展は大きく阻害された。したがって炭鉱規模が小さく、資金集約的な大規模生産が形成されにくいという体質は変わらないまま、1981～95年に437鉱が建設されたが、大中型の炭鉱（年出炭量120万トン以上）は47鉱、10.76%にすぎなかった。

労働者数が多く、労働生産性が低いのが国有重点炭鉱のかかえる難題であった。中国では労働力さえあれば、石炭を地下から掘り出せるという伝統的な観念が長年人々に大きく影響を与えた。1984年の労働雇用管理の改革により、国有重点炭鉱では農民交替工<sup>22</sup>と固定工<sup>23</sup>を併用するように定められ、辺ぴな農村地域の文盲（字がまったく読めない人）、技術についてあまり知識のない労働者が先進的な機械を操作することになった。表4の中国の石炭生産主要経済データから分かるように中国の機械採炭比率<sup>24</sup>はもともと低く、総合採炭機械化比率<sup>25</sup>はさらに低いが、それさえフルに稼働できず、機械の稼働率は常に7割前後という

状態となった。

1999年には、石炭生産量を10億4,400万トンにおさえたにもかかわらず、なお1億7,000万トンの在庫をかかえているという状態であり、石炭の生産量は消費量をはるかに超え、在庫増、販売困難、価格低下の問題がますます深刻化している。国有重点炭鉱の欠損総額は42億9,000万元で、欠損企業の比率は70%にもおよんでいる。値下げによる販売促進は、結果として年間150億元の損失を計上するありさまであり、また売掛金の未回収金も年々ふくれあがり、1999年末には400億元をこえ、売上総額の3分の2弱に相当するまでになっている。そのため、未支払い賃金の総額も60億元にのぼり、社会問題化している。

#### 4. 郷鎮炭鉱の成長とその問題点

##### (1) 郷鎮炭鉱の成長

郷鎮炭鉱の成長は政策的な要因と切り離せない。1980年代に郷鎮炭鉱の市場参入を促進する自由化措置が次々と出されたが、その自由化の施策を貫いていたのは「堰を開いて水を流す」方針であった。その内容は国有重点炭鉱の鉱区内においても、郷鎮炭鉱の操業を認めるというものであった。1996年末、国有重点炭鉱区内にある郷鎮炭鉱は7,749鉱、個人小炭鉱は6,687鉱であった。1979年の郷鎮炭鉱での石炭生産量は8,700万トンであったが、1995年には既に6億18万トンに達していた。小炭鉱で掘り出された石炭のほとんどが地元で消費されたため、石炭の鉄道運送の問題は緩和され、地方における経済発展に大きく寄与した。すなわち経済改革によって農村部で生じた大量の余剰労働力を吸収するのに、郷鎮炭鉱は大きな役割を果たし、

表4 国有重点炭鉱主要経済データ

年	1984	1985	1988	1990	1992	1993	1994	1996	1997	1998	1999
赤字総額(億元)			80	119							
赤字企業の比率(%)	61		93	100		81	73	41			70
売掛金の未収金(億元)						228	288	288	302	361	403
石炭の洗・選炭比率(%)			17.5	17.6	17.1	15.9	15.7	15.5	16.9	17.6	20.6
採炭機械化比率(%)			58	65.1	72.3	72.1	71.0	71.7	71.4	73.6	73.4
資金利税率(%)		1.28	-0.37		-45.43			5.32			
切羽での石炭回収率(%)			78.65	78.08	79.11	78.99	78.40	78.76	73.27	78.53	78.57
機械の稼働率(%)			67	69	71	72	74.58	72.75	74.38	72.69	68.36

(注：1) 赤字企業比率は『中国統計年鑑』、倪柄昌(1992年)、『中国煤炭工業年鑑』などの資料による。

(注：2) 資金利税率とは資金あたりの利潤と税金のことである。

資料：『中国統計年鑑』、『中国煤炭工業年鑑』各年度版による。

20 倪柄昌(1992年) p. 76。

21 閻長楽(1997年) p. 37。

22 農村の余剰労働力を利用し、三年間ないし五年間の契約期間で、農村の若い労働力を雇う制度である。雇われる期間中に、固定工と同じ待遇を享受できるが、契約期間満了後には、原則として、炭鉱を離れ元の出身地に戻らなければいけない。

23 終身雇用の固定労働者であり、合同工(契約労働者)と区別している。

24 機械で採掘した石炭量は石炭生産総量に占める割合である。

25 自走枠、ホーベル、ローダーが使用されることによって、行う連続機械採炭のことである。総合採炭機械化に対して、上級普通採炭機械・普通採炭機械と水力採炭、手掘りがある。

その就業人口は200万人以上にのぼった。

郷鎮炭鉱の成長には政策以外にも、市場構造、採炭技術、採掘資源条件などの要因があると、堀井伸浩は分析している<sup>26</sup>。中小炭鉱は比較的良好的な資源条件下で採炭できる、ユーザーが小規模で分散しているという市場構造は中小・零細炭鉱の存立要件となってくる、80%の郷鎮炭鉱は残柱式採炭法で石炭を生産していると堀井は分析したが、これらのいずれも産業政策が根本的な要因として働いたと筆者は思う。個人炭鉱及び国有重点炭鉱区内での小炭鉱が許されなかった1984年以前には、たとえば1980年河北省唐山市の郷鎮炭鉱のすべてが開灤鉱区の廃棄した炭鉱炭柱、残炭を採掘した<sup>27</sup>。また石炭の最大なユーザー部門の発電所も政策的に小規模で、分散するように促進されていたため、中小規模の発電所が80年代以降も建設された。したがって本稿では主として政策的な要因に焦点をあてて分析することとする。

郷鎮炭鉱は一部の資源埋蔵量の豊富な、炭層に厚みのある地域をのぞいて、ほとんどの炭鉱が貧鉱、特に平衡表外埋蔵量<sup>28</sup>、大炭鉱の採掘後の残炭部分を採掘している。石炭資源埋蔵量の少ない江南（揚子江の南）9省・自治区では、1985年に産出された1億3,036万トンのうち65.2%は、地方炭鉱により平衡表外埋蔵量炭層の採掘によるものであった<sup>29</sup>。山西省、河北省などのような主要な産炭地域における小炭鉱でも、1980年に郷鎮炭鉱の出炭量の72%が、国有重点炭鉱の廃棄した炭鉱の地中に残された残留炭柱と大炭鉱の採掘できない部分の採掘によるもので、地中に廃棄された1,812万トンの石炭が採炭され、薄層や資源条件の悪い炭層の資源回収に寄与し、地元の石炭生産構造を改善した<sup>30</sup>。

しかし、1984年以降、国有重点炭鉱区内でも小炭鉱を建設できるような規制緩和と政策により、1995年時点で65.7%の郷鎮炭鉱が平衡表内埋蔵量<sup>31</sup>を採炭することになった。これによって、郷鎮炭鉱には以下のような問題点が生じた。

## (2) 郷鎮炭坑の問題点

郷鎮炭鉱には問題点として、資源回収率の低下、安全問題、国有重点炭鉱との資源争奪、環境問題、過剰供給と石炭価格の下落などがある。

- ① 資源回収率の低下：中小炭鉱の資源回収率はきわめて低い。国有重点炭鉱の資源回収率が60%～70%であるのに対して、一般に中小炭鉱の資源回収率は10%～15%程度であるとされきわめて低い。これは基本的な生産設備を整備していない中小零細炭鉱が51%にもものぼる<sup>32</sup>ため、地表近くの炭層のみを採炭し、採掘条件が悪化した炭層はそのまま放棄されるためである。採炭コストがあがると、すぐ他の新しい炭層に切羽を移してしまうため炭層が虫食い状態にされてしまうのである。
- ② 国有重点炭鉱との資源争奪：小炭鉱は切羽が深部に達すると採炭効率が落ちるので、すぐ新たな炭層を探して他の場所に移る。そのためついには国有重点炭鉱が産掘対象とする炭層まで乱掘されるという事態になった。炭鉱にはライフサイクルがあるから本来なら、石炭の生産計画はその全体を通して採算が合うように設計されるべきである。ところが中小炭鉱はコストの低い、浅い部分の炭層だけを採掘し深い部分の炭層を遺棄したが、これら遺棄された炭層は再び開発しようとするとならぬ莫大なコストがかかるため、実質的に将来にわたって資源回収が不能となってしまった。国有重点炭鉱の鉱区内に存在する郷鎮炭鉱は、国有重点炭鉱のさまざまな経営資源にただ乗りすることで、本来負うべきインフラ整備や地質調査などの費用をまぬがれている。
- ③ 中小零細炭鉱による産出量が大きな比率を占めるようになると、過剰供給と石炭価格の下落問題が生じてきた。1990年代よりエネルギー需給が緩和され、石炭価格は下落を続けた。それにもかかわらず、1997年から実施される総生産量をおさえる政策の期間中、ほとんどの郷鎮炭鉱は生産量を増やし続け低価格販売をしていたので、さらに石炭価格の下落を加速した。
- ④ 安全問題（高い死傷率）  
郷鎮炭鉱では基本的な採炭設備も整備されていないため、災害に備えるための能力は非常に弱い。その結果労働災害による死亡率は極めて高い。（表5 石炭生産にかかわる労働者の死亡率を参照）。
- ⑤ 環境問題

26 詳しくは丸山知雄編（2000年）pp. 203～245を参照。

27 中国社会科学出版社（1989年）p. 188。

28 炭鉱の厚み、品質が現在の炭鉱採掘の経済・技術条件の要求を満たせず、あるいは地質条件及び採掘条件がきわめて複雑などの原因で、採掘するのが困難で、当分の間利用しない埋蔵量のことである（『当代中国の煤炭工業』（1989年）p. 189）。

29 『当代中国煤炭工業』（1989年）p. 189。

30 堀井伸浩（2000年）p. 233。

31 資源探査の結果、現在の採炭技術によって、採掘可能で経済的にも採算の合う石炭資源を指す。

32 『中国煤炭工業管理精覽』（1998年）下巻 p. 332。

石炭を採掘する際に、石炭といっしょに埋蔵されている他の鉱物資源を回収する能力がないので、そのまま放棄するケースが多く、環境破壊の源となっている。また、郷鎮炭鉱で採掘された石炭はほとんどが選炭されず、原炭のまま運ばれたので、それを燃焼使用するときには発生する SO<sub>2</sub>、CO<sub>2</sub>が選炭されたものにくらべ多いのも大きな問題である。

表5 石炭生産に関わる死者数（単位：人）

年		1994	1995	1996	1997	1998	1999
経営形態別	国有重点炭鉱	747	793	566	710	524	509
	国有地方炭鉱	1,201	1,087	937	912	901	940
	郷鎮炭鉱	4,822	4,660	4,734	5,154	4,575	4,666
部門別	基本建設	27	53	57	66	27	70
	機械製造	1	2	1	2	1	4
	地質調査	0	1	0	2	1	1
	その他	442	165	201	14	10	70
	合計	7,240	6,761	6,496	6,141	6,304	6,478

資料：『中国煤炭工業年鑑』1995～2000年版による。

### 第3章 改革・開放期の増産方式の問題点

#### 1. 改革・開放期の増産方式の問題点

中小零細炭鉱は国有炭鉱の生産量鈍化、経営不振という背景の下で、政策的に支援され、大量の資源浪費と引き換えに成長してきた。小炭鉱には深い炭層まで採炭する能力が無く、優良な資源の存在状況も限られているため、その生産量は非常に不安定で持続的な採炭が困難である。小炭鉱の石炭総生産量に占める割合が3分の1以上になっている現在の生産構造には、大きな問題がひそんでいる。

郷鎮炭鉱は7万鉱を超える中小零細炭鉱により構成されているので、需給の変化への対応能力が低い。郷鎮炭鉱の基盤である農村では炭鉱以外の産業がないという地方が多く、そのため不採算炭鉱についても市場からの退出がなかなか進まない。結果的にそのあおりを受け、国有重点炭鉱のような進んだ生産設備を持つ生産部門の生産量を抑制してしまうことが多い。国有重点炭鉱の抱える石炭の在庫が1995年に7000万トンに達し、一鉱あたりの在庫負担は郷鎮炭鉱よりはるかに大きい。そのために国有重点炭鉱が生産を抑制せざるをえなかった。国有重点炭鉱の生産設備稼働率が低く、遊休設備が大量に発生した。1995年には、国有重点炭鉱の5.4億元に相当する設備が遊休化し<sup>33</sup>、中国の最大手の採炭機械会社「中国煤炭設備集団 CME」は煤炭

工業設備管理協会全国炭鉱遊休設備調節網弁公室までを設立するほどであった。

#### 2. 石炭産業における法執行能力増強の必要性

前の改革・開放期における規制緩和のなかで調整期（1979年～1982年）について述べたように、中国では石炭の資源埋蔵量に応じて、炭鉱規模の設定、採炭権を反映する鉱区管理が1980年代初期まで、厳しく設定された（1979年工業煤炭部が公表した「石炭技術政策」）。1984年から「国有独占体制改革」の一環として、小炭鉱も国有炭鉱区内で、採炭できるように規制緩和された。しかしそれまでは鉱区管理権と炭鉱規模に関する規定が強力な集権政治のもとで、すなわち「人治」によって強制的に遂行されてきたのに対して、小炭鉱の市場参入を促進する緩和政策を打ち出しただけで、規制緩和後の鉱区設定、資源管理に関連する法整備がともなっていなかった。

郷鎮炭鉱、特に国有炭鉱区内にある小炭鉱は、建設を許された後早くも翌年の1985年には、「小炭鉱は国有重点炭鉱区内で好き勝手に開坑して、大炭鉱の安全生産を脅かしている」と問題になり、「煤炭資源を開発する政策を緩和すると同時に、資源を保護し、資源の回収率を高めるような法律の完備が必要とされる」と当時の石炭工業部の叶青副部長に指摘された<sup>34</sup>。

その後、1986年「鉱産資源法」、「関与郷鎮煤鉱実行業界管理的通知（郷鎮炭鉱を業種別で管理することに関する通知）」、「郷鎮煤鉱管理弁法」、1987年の「郷鎮炭鉱設計若干暫定規定」、「郷鎮炭鉱安全規定」など郷鎮炭鉱への管理を強化する法規・規定が出されたが、小炭鉱の増産に期待をかけていたので、管理はそれほど厳しくなかった。

1990年代以降に郷鎮炭鉱の死亡事故の頻発、国有重点炭鉱の炭層まで乱掘するなど事態が深刻化して、やっと郷鎮炭鉱に対する規制を行うことを明確に表明した。それ以降、1996年の「中華人民共和國煤炭法」をはじめ、毎年、安全問題、技術規範、資源の範囲確定に関する規定・法規・通知が多く出されている。特に1996年には1年間で、57回も公布されている<sup>35</sup>。1996年4月5日に公布された「国有重点煤鉱関停鉱井暫行規定（国有重点炭鉱の炭鉱閉鎖に関する漸定管理規定）」が国有重点炭鉱の鉱区内にある小炭鉱の閉鎖を急ぎ、国家資源を保護し、国有資産の流失を防ぐために、法執行能力を強化するようにと強調したが、1999年9月時点で、なお国有炭鉱区内に4,100鉱も小炭鉱が存在し、全国では合わせて9,000鉱の閉鎖すべき小炭鉱が残っている<sup>36</sup>。2001年1～4月の期間中だけで大

33 閻長楽（1997年）p. 33。

34 「地方煤炭工作会議上での講話」『中国煤炭工業年鑑』（1985年）p. 55。

35 中国煤炭工業網 <http://www.Chinacoal.gov.cn>（2002年6月30日）のデータにより筆者計算。

きな炭鉱事故が118件発生しており、891名の死者を出した<sup>37</sup>。これらの事故はほとんど郷鎮炭鉱と国有炭鉱の鉱区内にある小炭鉱で発生したものであった。そのため、2001年6月13日に国務院は「関与立閉閑国有煤鉱辦小井和郷鎮煤鉱停産整頓の通知（即座に国有炭鉱区内にある小炭鉱を閉鎖することと郷鎮炭鉱の休業整頓に関する緊急通知）」を出した。しかし、国有炭鉱の経営者と政府の役員らが小炭鉱の株の一部を保有していることが大きな障害となって、小炭鉱の閉鎖は進んでいない。法律に依拠し、厳格に法執行をする環境整備が必要となっている。

## おわりに

本稿では改革・開放期における石炭産業政策の展開を概観した。また、国有重点炭鉱の改革とその経営不振、中小炭鉱の成長とその問題点を明らかにした。そのうえで改革・開放期の成長方式に存在している問題点も指摘した。

石炭産業における規制緩和政策は、国有炭鉱の生産停滞、自給自足のエネルギー政策、石炭を主とする政策の下で出された。石炭は近い将来まで中国の主要エネルギー源である以上、その基幹部分の国有炭鉱の経営体質が改善しないかぎり、いくら政策的に中小炭鉱の強制閉鎖をしても、中国石炭産業の生産構造の高度化、資金集約型な大規模生産までにはまだ道のりが遠い。国有炭鉱はいかなる政策と改革措置をとれば振興することができるか、これはこれからの研究課題として取り組みたい。困難だが興味深い残された課題である。

近年、一次エネルギーの需給逼迫状況が緩和されるにつれ、エネルギー構造の高度化が重視されるようになり、よりクリーンなエネルギーにシフトすべく、国内資源だけに視点を置く考えは改めるべきであると主張する研究者が多くなっている。中国エネルギー研究所の周鳳起、周大地は1990年代半ば頃から、石炭資源の少ない南部沿海地域では中国内陸部から石炭を運ぶよりは、近隣の海外から輸入の方がコストが低いと指摘し、国際的かつ多元的なエネルギー供給体系を作るべきだと提案した。また、中国の将来のエネルギー消費量を推測し、今後エネルギーの利用効率を高めるためには、石炭を主とする現在のエネルギー構造を変えるべきであると主張した。そして実際すでに中国の東南沿海地域ではエネルギーの需給構造は顕著に変化していると指摘している。広東を例にとると、石炭のエネルギー消費総量に占める割合は1990年の47.7%から1995年の39.4%まで低下している<sup>38</sup>。

現在、石油の純輸入の増加ペースが石炭純輸出の増加ペースよりはるかに速くなっている。そのうえ石炭の生産はさらなる西部に移転せざるをえなくなり、輸送能力の制約が一層厳しくなっている。環境規制については特に「大気汚染防止法（1995年改正）」が厳しくなっている。そのため石炭の増産条件が厳しくなりつつあり、近い将来、中国における石炭の一次エネルギー源に占める割合はもっと低くなると予想される。

## 参考資料

（日本語文献）

- 堀井伸浩（2000年）、「中国の石炭産業」、丸川知雄編『移行期中国の産業政策』、アジア経済研究所。  
 李志東（1999年）、『中国の環境保護システム』、東洋経済新報社。  
 堀井伸浩（1998年）、「エネルギー・環境の中期的展望」、栗林純夫『中国における持続的成長の可能性』、人と文化社。  
 東定宣昌（研究者代表）（1999年）、『アジアの石炭問題と日本の石炭産業に関する総合的検討』、九州大学P & P研究成果報告書平成10年度終了課題Bタイプ。  
 小島麗逸（1998年）、『現代中国の経済』、岩波新書。  
 天児 慧他編（1999年）、『岩波 現代中国事典』、岩波書店。  
 馬成三（1995年）、『中国経済が分かる事典 改革開放のなかみを読む』、ダイヤモンド社。

（中国語文献）

- 麻祿斗・谷泉（1998年）、『最佳選択：国有煤鉱擺脫困境の金鑰匙』、企業管理出版社。  
 倪柄昌（1992年）、「九十年代中国煤炭工業的發展」、賽風他編『90年代中国工業發展展望』中国経済出版社。  
 中国社会科学出版社（1989年）、『当代中国的煤炭工業』。  
 周鳳起 周大地編（1999年）、『中国の中長期能源戰略』、中国計画経済出版社。  
 中国煤炭工業管理精覽編写組（1997年）、『中国煤炭工業管理精覽』、中国社会科学出版社。  
 中国煤炭工業出版社、『中国煤炭工業年鑑』、1982年～2000年度版。  
 閻長樂（1997年）、『中国能源發展報告』、经济管理出版社。  
 中国統計年鑑編集部1984年～2001年版、『中国統計年鑑』。  
 中国国家計划委員会交通能源司（1997年）、『97白皮書 中国能源』、中国物価出版社。

36 国務院副総理が全国煤炭企業工作会議上での講話『中国煤炭工業年鑑』（2000年）p. 51。

37 中国煤炭工業網「炭鉱安全」ページ（2002年6月30日）による。

38 周鳳起、周大地（1999年）pp.35。