

習政権二期目の中国の経済動向と政策

－課題と方向性を探る－

内藤 二郎

(大東文化大学経済学部教授)

【要約】

転換点に立つ中国経済において、高度成長から安定成長への転換、供給側の改革を中心とした構造改革が重要かつ不可欠であるとの認識が、改めて強調されている。また、習政権が二期目に入り、具体的成果が強く求められると同時に、極めて強い権力を掌握しただけに期待も大きい。他方で、権力の集中、党主導の政策運営は改革を機動的に進められる反面、政策が硬直的になったり他の見解が軽視されること、調整役が不在となって副作用が拡大するなどの懸念もある。さらに極端な党主導と政府の拡大は、市場化の推進に逆行する面も多い。二期目の習政権が直面しているのは、経済・社会の安定を維持しながら構造改革を断行し、着実に政府機能の再編を進めて市場を主体とした経済システムに転換していくという極めて困難な課題への挑戦である。どこまで改革に切り込むことができるか、その対応と成果が大いに注目される。

キーワード：安定成長、構造改革、権力集中の功罪、政府機能の再編

一 はじめに

経済規模で世界第二位の大国となった中国には、国際社会における大国としての責任が問われている。同時に、国内では先富論の前半がほぼ達成され、格差問題の是正を中心にいよいよ共同富裕への展開が模索されている。リーマンショック後に提唱された「ニューノーマル」を受けて、中国でも「新常态」への移行が重要な課題となった。その主たる内容は、高度成長から安定成長への転換、構造改革の推進、供給側を中心とした改革の断行である。極めて強い権力を掌握した習近平政権が二期目に入り、改革に対する期待が高まるとともに、具体的成果が求められている。一方で、これまで世界をリードしてきたアメリカの総体的地位の低下と自国第一主義による保守化の動きが広がり、世界経済は混迷の度合いを深めており、そのなかで中国経済の影響力がさらに強まることが予想される。構造改革を断行して量から質への転換を図ることは、中国自身にとっても、また国際社会にとっても極めて重要となっている。新たな転換期を迎えた中国経済の行方に国際社会の注目が集まっている。

以上のような状況を踏まえ、本稿では中国経済の動向や問題点、さらに二期目の習近平政権が目指す目標等について整理し現状把握したうえで、それらに対する政策の方向性と課題を考察する。

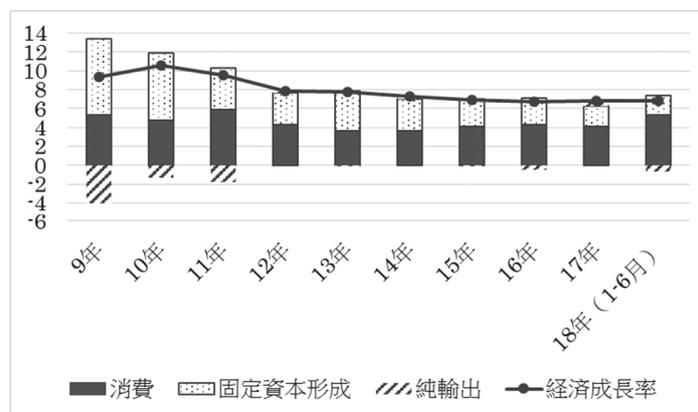
二 中国経済の現状把握

1 経済構造の変化

2018年の成長率目標は6.5%前後と昨年同様とされた一方で、経済の量的な拡大から質的向上への転換がこれまで以上に強調されるよ

うになった。2018年上半期のGDPは41兆8961億元で、実質成長率は6.8%と前年水準を維持した¹。これを需要別の成長率への貢献度（寄与率）で見ると、最終消費が78.5%、固定資本形成が31.4%、純輸出が-9.9%であった。改革開放以降の中国経済の成長パターンの特徴は、投資が主導し輸出が支えるというものであり、消費の拡大が長年の課題とされてきた。この構造に少しずつ変化が生じている。伸びが若干低下したとはいえ、1～6月期でみた消費（社会消費品小売総額）は18兆18億元で前年同月比+9.4%と二桁成長に近い水準を維持している。また、都市部が+9.2%、農村が+10.5%と農村部の伸びが大きくなっている。不動産および関連業種に対する引き締めや、減税政策の影響で自動車販売にマイナスの影響が出るこ

図1 需要別の成長率の推移



(注) 単位：%

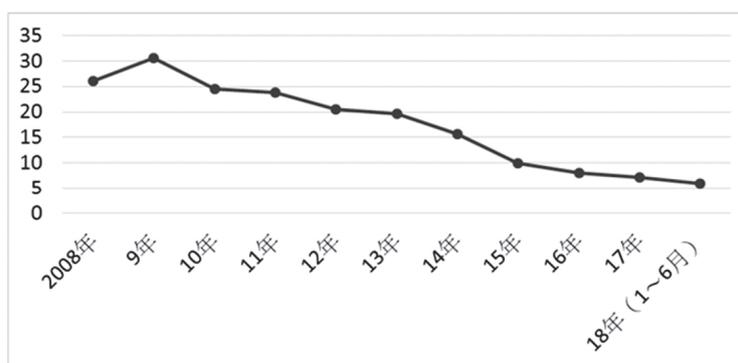
(出所) 中国国家統計局の資料（中華人民共和國國家統計局『國家數據』<http://data.stats.gov.cn/>）により作成。

¹ 成長率は2017年通年で+6.9%、2018年の第1四半期が+6.8%、第2四半期が+6.7%となっている。

となどが考えられる一方で、政府による景気対策の拡大方針が示されたことや賃金上昇という背景もあり、当面は大きく底割れすることはないだろう。

その一方で、ネット通販やIT化が急速に進むなかで新たなサービス分野の消費が刺激されていることなど、今後の成長に向けた新たなプラスの展開もみられる²。

図2 固定資産投資の推移（対前年同期比伸び率）



(注) 単位：%

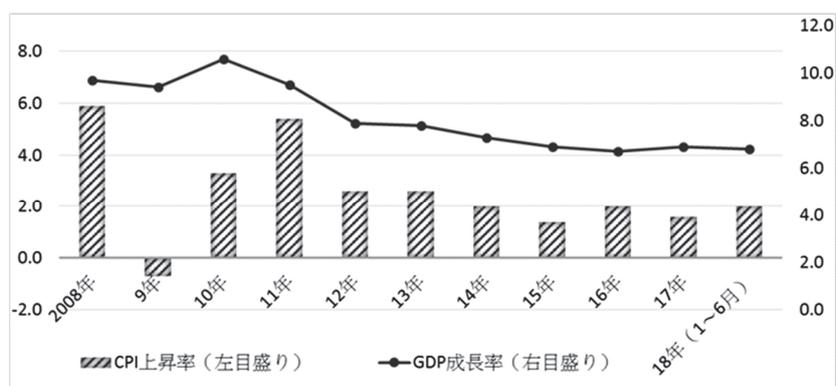
(出所) 中国国家统计局の資料（中華人民共和國国家统计局『國家數據』<http://data.stats.gov.cn/>）により作成。

これまで成長を支えてきた投資についても構造が若干変化し、過剰の解消という重要課題の解決に向けて資源・エネルギー、住宅、自動車などの関連業種に対する抑制策が強化される一方で、環境改

² 消費については、例えばスマートフォンを利用して一般家庭の主婦が調理した料理をネットを通じて宅配したり、個人がネット上で様々な物品を販売したり、個人が配車アプリを利用してタクシー業務を行うなど、実際にデータには表れない「影の消費」が大きく拡大しているとみられる。これらを勘案すれば、消費が過小評価されているとも考えられる。

善のための投資や ICT、「中国製造 2025」などいわゆるニュービジネスや教育関連分野の投資を政府が支援している。上半期の都市固定資産投資は 29 兆 7316 億円で、前年同期比+6.0%となり、地域別では、東部が+5.5%、中部が+9.1%、西部が+3.4%、東北部が+6.3%であった。そのうち、インフラ関連の投資（電力・熱・天然ガス・水生産供給以外）は前年同期比+7.3%と伸びが低下しており、鉄道運輸が-10.3%と大きく落ち込んだ。一方で道路輸送が+10.9%、公共施設が+5.8%と伸び率が若干低下しているが堅調に推移しており、生態環境保護・環境対策関連が+35.4%と大きく伸びている。（図 2 を参照）。都市化政策が推進されており、投資需要も依然として底堅い。今後の投資については、民間投資の拡充と景気対策としての政府の機動的対応が求められるが、特に業種や分野を考慮した質的転換が重要課題となる。

図 3 物価の推移（対前年同期比伸び率）



(注) 単位：%

(出所) 中国国家統計局の資料（中華人民共和國國家統計局『國家數據』<http://data.stats.gov.cn/>）により作成。

2 対外経済関係の動向

対外経済の動向では、一昨年あたりから輸出入ともに大きく回復し、順調に推移している。1～6月期の貿易総額は2兆2058.5億ドルで、前年同期比+16.0%であった。輸出が1兆1727.5億ドルで、前年同月比+12.8%、輸入は1兆331.0億ドルで、同+19.9%と大きく伸びた。貿易黒字は1396.5億ドルであった。(図4を参照)。この輸出増の背景には、世界経済が予想以上に回復したことに加え、中国の対外戦略の大目標である「一帯一路」構想に伴う関係国への輸出拡大が挙げられる。他方で、対外貿易において最も懸念されることは、米中貿易摩擦の激化である。対中国のみならず、世界各国に対する貿易政策におけるアメリカの姿勢は強硬であると同時に一貫性に欠ける不安定なものであり、見通しが立て辛いことに加えて駆け引き外交の手段となっている面が国際社会の不安定要因となっている。貿易依存度が依然として高く、しかも製造業が中心となっていることから、米中貿易摩擦の激化が中国経済にとって大きな打撃となる可能性は排除できない。そうなれば、世界経済にも深刻な悪影響を与えることにつながる。他方で中国にも、「一帯一路」構想に関連して自国企業を過度に優遇したり、逆に外資に対する規制を強化したり経済を政治的に利用するなど、外資政策において一貫性に欠けるという問題がある。米中貿易関係のこれ以上の悪化を回避し、双方の自国第一主義を抑制していくことが肝要であり、日本を含む周辺国の協力が求められる³。

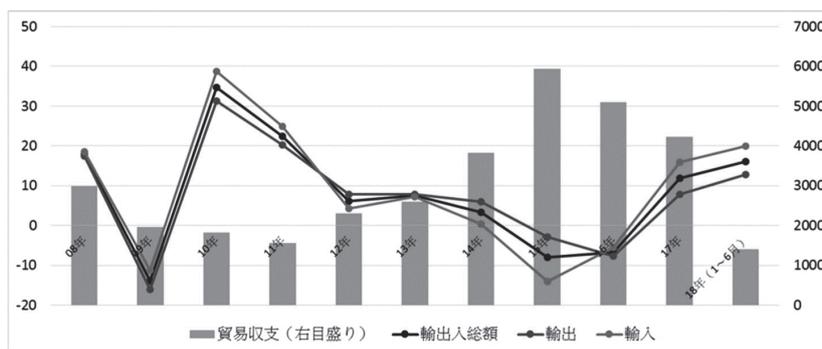
中国の対外関係の大きな変化は、投資の動向に表れている。2018

³ 瀬口清之「米国との貿易摩擦に直面する中国～ボアオ・アジアフォーラムで習近平主席が改革開放を加速する方針を表明～」キャノングローバル戦略研究所リサーチノート(2018年5月)を参照。

年は改革開放40周年の節目の年にあたるが、この間に積極的な外資導入政策によって「世界の工場」となった。しかし2014年以降は、対外直接投資が外資利用実績を上回る規模に拡大している（図5を参照）。競争力や技術力の向上によって中国企業が外国へ進出するケースが増加しているということもあるが、需要の縮小や様々な過剰を抱えているという国内事情が背景にあり、需要を外国に求める動きが強まった結果でもある。特に、「一带一路」構想が示されて以降はこの動きが加速している。今後も「一带一路」構想の関係国を中心に投資拡大、そして、それを資金面で支援する形でAIIBの影響力が拡大することが予想される。これは、中国型外交戦略としても極めて重要な意味をもつ。中国政府主導のこうした動きが透明性や公正性に欠けるとの批判や、債務負担増によって関係国の経済が悪化することに対する懸念、非効率な投資が増加することによる地域経済への悪影響などが指摘されているが、他方で、「一带一路」構想やAIIBに対する周辺国、関係国の期待は決して小さくない⁴。国際社会での国家関係が複雑化するなかで、中国の対外経済戦略が新たな局面を迎え不確実性が高まっている。

⁴ 例えば、小田（2018）では、「一带一路」構想の経済回廊の一つである中パ経済回廊（CPEC: China-Pakistan Economic Corridor）は、中国の支援プロジェクトは当初の460億ドルから620億ドルに拡大し、インフラ整備の点でパキスタンの期待が極めて大きい。しかし一方で、返済能力が低いパキスタンの財政を考えれば、債務不履行となることが懸念され、いわゆる“debt-trap-diplomacy”（借金外交の罠）に陥る危険性も小さくないことが指摘されている。小田尚也『「一带一路」構想と強まるパキスタンの中国への依存』『アジア研究政策・ブリーフ』No.114（日本貿易振興機構アジア経済研究所、2018年3月）。

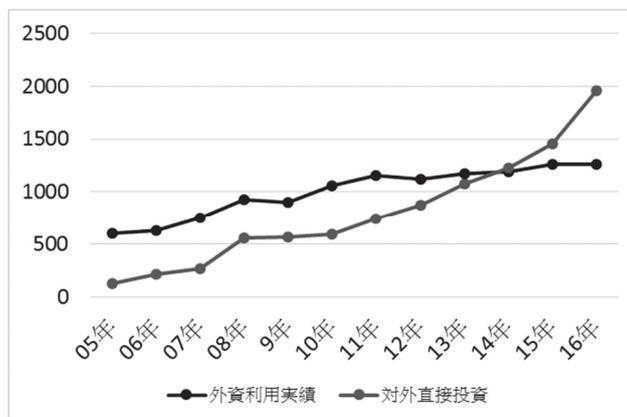
図 4 輸出入および貿易収支の推移（対前年同期比伸び率）



(注) 単位：億元・%

(出所) 中国国家統計局の資料（中華人民共和國國家統計局『國家數據』<http://data.stats.gov.cn/>）により作成。

図 5 外資利用実績および対外直接投資の推移



(注) 単位：億ドル

(出所) 中国国家統計局の資料（中華人民共和國國家統計局『國家數據』<http://data.stats.gov.cn/>）により作成。

3 小括

中国経済は引き続き減速傾向を辿っているものの、大きく底割れすることなく推移している。ただし、米国との「貿易紛争」影響を受けて、輸出が減速すると同時に、生産および投資が抑制傾向にある。当面は賃金上昇に支えられて堅調に推移している消費と、ニュービジネス振興策の継続が経済を下支えする状況が続くとみられる。また、景気減速に対しては、政府がこれまでよりも積極的な財政政策や緩和的な金融政策によって適切に対応する姿勢を示しており、固定資産投資の拡大等によって適宜景気対策を行っていくことになる⁵。何よりもトランプ政策の強硬な貿易政策が終息する方向が見えないことが中国経済にとっての大きなリスクであり、人民元安が進むと同時に株価も下落傾向となっている。景気の失速は何としても避けなければならないが、一方で政府主導の景気対策に大きく依存した旧態依然の成長パターンから脱却することも急務である。構造改革の断行と景気対策の間で難しい政策運営を迫られることになる。

三 政策の方向性を探る

以上のような経済状況下で行われた2018年の全国人民代表大会（以下；全人代）においては、憲法改正が最重要テーマであったが、それとともに、国家主席の任期を撤廃して長期政権を可能にし、集団指導制を大きく制限したことで、習近平総書記への権力集中が名実ともに達成されたことの再確認とアピールの場となった。第19回党大会後の中国共産党第19期中央委員会第2回全体会議（以下、第

⁵ 実際に7月5日から預金準備率が0.5%引き下げられたのに続き、7月23日には減税を中心とした積極的財政政策の実施も表明された。

19期二中全会)は政府関連の機構改革や人事について話し合われるもので、通常であれば2月中旬から下旬に行われるが、今回は一ヶ月前倒しで行われた⁶。これも憲法改正の影響からである。その主題は、「法治の保障」「全面的な依法治国」「憲法改正の必要性・意義」「憲法の権威・原則の維持」「監察体制の改革」「憲法実施の保障」「4つの意識(政治意識、大局意識、核心意識、看齐意識〔見習う、基準に合わせるの意〕)の樹立」などであった。さらに、習近平思想が「習近平の新時代の中国の特色ある社会主義思想」として憲法に明記された。正式に憲法にも明記されたことで、習近平総書記のさらなる権威付けと権力集中・基盤強化が確立された。憲法に記載のある個人名を冠した思想は、マルクスレーニン主義のほか、毛沢東思想、鄧小平理論だけである(「三つの代表」思想もあるが江沢民思想とは記されていない)。今回、習近平思想が憲法に明記されたこと、しかも現役の指導者であるということの意味は極めて大きいものである(現役の政治家〔指導者〕としては過去の毛沢東思想以来となる)。これによって、習総書記の指導が権力によるものだけでなく、法的な面でも保障されることになり、さらなる法整備や規制強化によって様々な管理強化が進められる可能性が強い。

一方、これらは俗に「二つの百年」と称される中国共産党成立100年および建国100年を見据えた体制作りでもある。前者は2020年までにGDP及び所得を2010年の2倍にするという「小康社会」の全面的な実現に向けた動きであり、後者は2049年に「社会主義現代化強国の建設」を達成し、「中華民族の偉大な復興の実現」を果たすと同時に、2050年までにアメリカに匹敵する世界強国となり、人類運

⁶ 第19期二中全会における決定および憲法改正の内容等は、「中國共産黨中央委員會關於修改憲法部分內容建議」『人民日報』(2018年2月26日)掲載による。

命共同体の構築を進めるというものである⁷。極めて壮大な夢である。こうした背景のもとで、政府活動報告を中心とする習近平政権二期目の政策課題や運営方針が示された。

1 2018年の全人代にみる方針

(1) 「政府活動報告」⁸における主要課題の整理

2018年の全人代において李克強総理によって行われた「政府活動報告」では、習政権一期目の成果が大きく取り上げられたが、その中心は、厳しさを増す国際経済情勢や構造問題を抱える国内経済の改革という様々な困難に直面しつつも、安定を最優先しながら徐々に進展させていくというスタンスであった。2014年にスタートした「新常态」への移行の表明をさらに一步前進させて、中高速の成長から成長の質への転換を重視するものである⁹。そのこともあってか、政府活動報告の重点政策で、供給側の構造改革の推進、イノベーション型国家の建設、基礎的分野の改革の深化などが上位に挙げられたのに対し、消費や投資の拡大による景気対策などは重要度が下がっている。その中で、マクロ経済政策に関連するものとして、

⁷ 新華社（2017年10月24日）の報道による。「中国共産党第19回全国代表大会の第18期中央委員会報告に関する決議」『新華網』http://jp.xinhuanet.com/2017-10/24/c_136702982.htm。

⁸ 「政府活動報告」全文は、中華人民共和国中央人民政府による。中華人民共和國中央人民政府「政府工作報告」2018年3月22日、http://www.gov.cn/premier/2018-03/22/content_5276608.htm。

⁹ 経済指標について、目標値の設定から「区間コントロール」に重点が移されたこともその一つである。これは李克強総理によって2013年に提起された考え方であり、所得、雇用、物価、環境指標などの経済指標が一定の範囲内に収まるようにコントロールするという考え方であり、より柔軟な政策スタンスを示すものである。

営改増改革¹⁰による減税や地方債の借り換えの推進、財政赤字の抑制などの財政面での改革の意義や、人民元の安定化、通貨供給量のコントロールなど金融面での成果が挙げられている点が注目される。一方、供給側の改革では、一部の資源部門の生産および雇用の縮小のほか、行政改革、規制改革による効率化とコスト削減が成果として示されている。供給側の改革の核心は国有企業改革である。これまで、合併・吸収等を通じて国有企業の強大化を進めてきたが、これはむしろ効率化という点では逆行する面もあった。今回「ゾンビ企業」¹¹の清算や債務処理を加速し、企業の質を高めていくとして「国有資本の強大化、最適化を図る」という表現が用いられている。また、イノベーション主導の経済発展の進展や「一带一路」構想、上海をはじめとする自由貿易試験区の設立などによる対外開放政策の推進、さらには、環境問題の改善など、主要な課題についての成果が細かく挙げられている。改革開放 40 周年を迎え、さらに積極的な対外開放政策を目指す意思が強調されたものである。

他方、今後 5 年間を見据えた 2018 年の方針については、現在の国内外の状況をチャンスとリスクが共存する状態と位置づけ、安定を最優先する安全運転型となった。主要指標の目標値および過去 2 年の実績を示したのが表 1 である。経済成長率の目標は 2017 年と同レベルに据え置かれた¹²。第 19 回党大会においても、高速成長から質

¹⁰ 営業税を増値税に移行し一本化する改革。サービス業の仕入れに対する課税が控除されるなど、企業の税負担が軽減される一方で、地方の財源が縮小することになり、増値税の中央と地方の配分の見直しも必要となる。営改増改革についての制度改革詳細は、中華人民共和国国家税務総局按税種查詢を参照されたい。國家稅務總局、<http://hd.chinatax.gov.cn/guoshui/main.jsp?articleField01=営改増>。

¹¹ 不採算であるにもかかわらず淘汰されず、政府や金融機関の支援を受けて生き延びている非効率な企業を指す。

¹² 中国では GDP および一人当たり所得を 2020 年に 2010 年の二倍にするという目標が

の高い発展への転換が確認されたという報告がなされたが、ここではさらに踏み込んで成長の速度についての言及が削除されており、これまで以上に質を重視する姿勢に転換するという強いメッセージと捉えることができる。

表1 主要指標の目標および実績（2016～2018年）

	2016		2017		2018
	目標	実績	目標	実績	目標
経済成長率（%）	6.5～7.5	6.7	6.5前後	6.9	6.5前後
消費者物価上昇率（%）	3.0	2.0	3.0	1.6	3.0
都市新規雇用者（増加分）（万人）	1000	1314	1100	1351	1100
都市調査失業率（%）	-	-	-	-	5.5
都市登録失業率（%）	4.5	4.0	4.5	3.9	4.5
マネーサプライ（%）	13.0	11.3	12.0	8.2	前年水準
全社会固定資産投資伸び率（%）	10.5	7.9	9.0	7.0	発表なし
輸出入（%）	-	-	安定・好転	7.3	安定・好転

（出所）「政府活動報告各年版」（中華人民共和國中央人民政府「歴年國務院政府工作報告」<http://www.gov.cn/guowuyuan/baogao.htm>）、「中国統計年鑑各年版」（中華人民共和國國家統計局、<http://www.stats.gov.cn/tjsj/>）により作成。

このほか、特に注目されるのが「三大堅壘攻略戦」である。これは、重大リスクの防止、脱貧困（再分配の強化）、そして環境対策である。重大リスクについては、金融機関の管理・監督の強化によるシャドバンキングや理財商品に対する規制強化、債務のコントロール、金融引き締めによるバブルの抑制などが主要課題となる。脱貧困については、2018年に農村の貧困人口を1000万人削減し、2020

あり、達成のためには2016年からの5年間の成長率を最低でも6.5%に維持する必要がある。しかし、2016年および17年の成長率が目標を上回ったため、2018年からの3年間は年平均6.3%を達成すれば目標が達成されることになった。2018年以降は若干の減速も許容できるということになる。

年には3000万人ともいわれる貧困人口を解消することを目指すとしている。環境対策については、PM2.5レベルの引き下げや各化学物質の排出量の削減目標を示し、大気汚染、水質汚濁を大幅に改善するという目標を掲げた。併せて、公共サービスの供給主体としての政府の役割を明確にすることや行政を効率化すること、引き続き反腐敗運動を拡充することや規律の強化など、政府自身の改革も必要である点も強調されている。

(2) 財政・金融政策の状況

主要課題の解決と目標達成に向けた経済政策も注視する必要がある。財政政策については、これまでの積極的財政政策を継続する一方で、財政赤字のコントロールが重要な課題となる。2017年の財政赤字は2.38兆元（中央財政が1兆5500億元、地方財政が8300億元）で対GDP比3%と政府目標の上限に達した。2018年の赤字は額は同じだが対GDP比で2.6%と若干低下を見込んだ予算とされた¹³。財政支出の方向としては、機動的かつ適切な景気対策、貧困削減をはじめとする三農問題の解決、環境改善など「三大堅壘攻略戦」として示された分野が中心とされている。また、重大リスクの一つである地方財政の債務問題を解消し、財政健全化を進めることも重要な政策課題となった。

一方、金融政策については、穏健的な金融政策が維持されることになった。マネーサプライを抑制的に管理する一方で、貸し出しや社会資金調達は一定の伸びを確保するという難しい対応を迫られることになる。マネーサプライの目標値を具体化せず前年並みとした

¹³ 中華人民共和國財政部「2018年中央財政予算」中華人民共和國人民政府 HP、<http://www.gov.cn/zhengce/xxgkzl.htm>。

ことは、金融政策に多少の柔軟性を持たせ、機動的な政策実行の余地を残す狙いがあるとみられる。今後は直接金融の割合を増やすことも課題となる。同時に、金融体制全体の問題として、金融監督管理体制の強化が挙げられている。その柱はルール化と透明化であり、管理体制を強化しながら、不良債権処理や債務問題の解消など健全性を確保することが重要となる。また為替政策についても、市場化をより一層進めることで人民元レートの適切性と安定性を確保することが大切であり、それにより人民元の国際化をさらに進めることが大きな目標となる。

(3) 小括

振り返れば、第18期三中全会（2013年11月）での「資源配分においては市場に決定的な役割を担わせる」とした決定や、それに続く2014年の「新常态」への移行などの強い政策メッセージによって市場化の動きが加速することが期待されたが、実際には逆に規制や監視・管理の強化が進み、むしろ市場機能を阻害する状況が生まれた。今回の報告においては、改めてさらに踏み込んで構造改革の重要性を強調し、そのためには成長率の低下を許容する、というメッセージが示された点が印象的である。今回の報告で注目された「三大賢壘攻略戦」に示された内容は、いずれもこれまでも課題として掲げられてきた問題であり、40年の節目を迎えた改革開放政策の残された課題でもある。つまりは、改革開放政策によってある程度達成された「先富論」から「共同富裕」への移行の実現が何よりも求められることになる。一方で、経済の構造改革の進捗は必ずしも芳しくなく、懸案となってきた様々な「過剰」の解消も道半ばである。ここに掲げられた目標を達成するための政策運営は、極めて厳しい舵取りとなるだろう。

2 政策運営体制の検証

以上のような政策運営方針と目標を踏まえ、今後はこれらの難しい政策をいかに実行、実現していくかが問われることになる。その方向性を探るためには、全人代における機構改革および人事面の動向を検証し、党と政府の関係や中央と地方の関係について確認しておくことが重要であろう。習政権が二期目に入り、これまでも増して「党が国家を指導する」という体制を強化する動きが加速している。しかも、「中国共産党の指導強化」と言いながら、実質的には「習近平の指導強化」ということにもなる。

(1) 機構改革の実態¹⁴

今次の機構改革の背景には、習主席が強調する「二つの百年」がある¹⁵。これを実現するためには、中国共産党が何よりも党の指導方針の堅持が重要であり、党の指導力強化とそれを徹底するための体制づくりが不可欠であるという習主席の意思の表れであるとも考えられる。機構改革の全体像をみると、党と政府の関係が交錯し、複雑化しているという印象が強い。党中央の機構改革については、中央全面深化改革委員会、中央財經委員会、中央外事工作委員会、中央ネット安全情報化領導委員会などこれまで小組であった組織が委員会に改められ、経済政策、情報管理、外交に関しては党が主導する仕組みとなった。また、中央党校（党）と国家行政学院の役割が整理統合され、中央党校・国家行政学院という新たな体制となっ

¹⁴ 機構改革の内容は、新華社（2018年3月22日）の報道による。『新華網』<http://www.xinhuanet.com/>。

¹⁵ 「二つの百年」とは、中国共産党が結党100周年を迎える2021年に小康社会を実現すること、そして中華人民共和国建国100周年の2049年までに富強・民主・文明・和諧の社会主義現代化強国を完成する、という目標を指す。

た。これらの改編とともに、国務院の機構改革も大きく進められた。具体的には、自然資源部、生態環境部、農業農村部、文化旅游部、国家衛生健康委員会、退役軍人事務部、応急管理部が新設され、科学技術部、司法部、審計署が改編され、監察部、国土資源部、環境保護部、農業部、文化部、国家衛生育産委員会が解体されるなど、国務院の機構は合計26の組織に改められた。そこには、党が国家を指導するという体制をこれまでも増して強化するという狙いが表れている¹⁶。いくつかポイントを指摘するとすれば、第一に注目されるのが、監察部が解体され国家監察委員会が設置されたことである。これまでに最も力を注いできた反腐敗政策をさらに強化していくだけでなく、監視対象をあらゆる公権力を行使する公職者に拡大するものである。しかも、本監察委員会は単に汚職や腐敗を取り締まるだけでなく、役人の行動原理や思想にまで踏み込んで監視することがポイントとなる。国務院と同列に位置付けられた同委員会に対しては党の指導を受けることが法律に明記されており、国務院の監察権を外して実質的に党が全てを監視、管理するという仕組みが確立された党の権限強化そのものである¹⁷。次に、報道メディアや出版関連など言論に関わる組織の整理である。国家新聞出版広電総局が解体されて国家放送電視総局に改編されるとともに、中央人民放送局、中央国際放送局、中国中央電視台が統合されて中央放送電視

¹⁶ この点については、「中国共産党の指導は中国の特色ある社会主義の最も本質的な特徴である」という条文が憲法に明記され、中国共産党の指導が一層強化されたことに伴うものであると考えられる。

¹⁷ 最高人民検察院が、改正憲法の下で同委員会と連携して反腐敗闘争を推進する姿勢を示したことや、同委員会が党中央規律委員会と同じ場所に設置されたこと、さらには同委員会の委員長に党中央規律検査委員会楊曉渡・党中央規律検査委員会副書記を選出したことなど、党が全面的に主導する体制が顕著である。

総局が新設された。これによって党中央宣伝部が報道・出版、映画部門を直接管理する体制となり、ここでも党による監視が強化され、メディア規制がさらに強まることになる。このほか、「一帯一路」構想や海洋進出を見据えた自然資源資源部の設置や環境問題の強化を図る意思を示した生態環境部への改編、急速に展開、進化する IoT や AI など扱う科学技術部の設置なども、国際情勢の変化に対応する動きとして注目される。さらには、国務院の直屬機関についても、国家工商行政管理総局、国家質量監督檢驗檢疫総局、国家食品監督管理総局が廃止されて国家市場監督管理総局が新設されたこと、中国銀行業監督管理委員会、中国保険監督管理委員会が廃止されて中

表 2 国務院組織の新体制

外交部	自然資源部
国防部	生態環境部
国家発展改革委員会	住宅・都市農村建設部
教育部	交通運輸部
科学技術部	水利部
工業・情報化部	農業農村部
国家民族事務委員会	商務部
公安部	文化・観光部
国家安全部	国家衛生健康委員会
民政部	退役軍人事務部
司法部	応急管理部
財政部	中国人民銀行
人力資源・社会保障部	審計署

(出所) 新華社 (2018 年 3 月 22 日) により作成。『新華網』 <http://www.xinhuanet.com/>。

国銀行保険監督管理委員会¹⁸に統合されたことなど、経済面においても党による集中管理体制が整えられた。このように、党と国家のあらゆる関係において、党主導が極めて強化された構造となった。

(2) 人事体制の動向

人事についても習主席トップダウンの色合いが強まった。習主席の下で王岐山氏が国家副主席に就いた。68歳定年制という内規を覆して党の最高指導部に残留させるかどうかは昨年（2017年）秋の党大会において注目されたが実現できなかった。しかし、1月に全人代代表に選出され、国家副主席に就任したことで「習近平－王岐山」という指導体制が確立され、しかも継続されていくことが明確に示された。また、国家監察委員会の委員長に習主席側近の楊曉渡氏が就任したことも、王氏との関係が深い楊氏を登用して反腐敗を一層強化することが狙いであるとみられ、関連分野における権限はさらに強化されるだろう。國務院総理には李克強氏が再任され、韓正、胡春華、孫春蘭、劉鶴の各氏が副総理に就任した。そして、國務委員として魏鳳和、王勇、王毅、肖捷、趙克志の各氏が付いたが、すべては「習－王体制」の強い指導の下で運営される体制である。

その他の人事については、中国人民銀行総裁には易綱氏が就任した。易氏は2007年に人民銀行副総裁となり、中国国家外為管理局（SAFE）局長等の経験も長く、金融政策には精通していると言われる。これまでの政策運営に極端な対応が見られたこともあり、重要な金融政策を担う役割としては若干の不安が残る人事であるとも感

¹⁸ 関（2018）では、銀行業と保険業の管理監督の一元化は、管理監督の資源の集中と専門性の発揮に有利である、とされている。関辰一『中国 経済成長の罫 金融危機とバランスシート不況』（日本経済新聞出版社、2018年5月）。

じられるが、実務家としての経験と国外ネットワークを有しているのが強みとされる。この易氏をサポートするとみられるのが、中国人民銀行副総裁（同行党委員会書記を兼務）に就任した郭樹清氏である。郭氏は銀行保険監督管理委員会主席も務めており、過去には山東省省長や中国建設銀行、中国証券監督管理委員会のトップを歴任し経済には精通しており、易氏を支える役割が求められていることになろう。

経済面の人事で最も注目されるのが、経済・金融担当の劉鶴・國務院副総理¹⁹である。劉氏は、習政権一期目の党中央財經指導小組の事務局トップを務めた経済政策ブレーンである。第18期三中全会の決定の作成に深くかかわったほか、「供給側の改革」を積極的に支持した改革派の主要人物として注目されてきており、習主席および王副主席との強いパイプを持っている。中国経済の最大の懸案事項とも言える構造改革の推進において、劉氏の果たす役割は極めて大きいと考えられる。一方、米中貿易摩擦が激化する中で、本年（2018年）5月に、劉氏が米国財務長官をはじめとする高官らとの交渉にあたったが、目立った成果は得られていなかった。予想以上に強硬な米国に対しては、今後は王副主席が表に出て対米交渉にあたるのではとの見方もある。劉氏の手腕に期待がかかっているのはむしろ国内問題であり、特に米中貿易摩擦が一段落するまでは、対外経済関係は王氏が対応し、明確なロジックに基づいた経済分析および運営を行う能力が評価されてきた劉氏が、これまで以上に国内の経済改革に注力する、という構図になる可能性がある。こうした流れの中で、副総理として国有企業改革指導小組・組長も務めてきた劉氏

¹⁹ 詳しくは齊藤尚登「中国：『ポスト習近平』は習近平？経済政策面では劉鶴氏が重要な役割を担う可能性」大和総研研究レポート（2017年10月）を参照されたい。

が、新たに安全生産委員会主任も兼務することになり、さらに権限を拡大したとみられている。二期目の習政権の経済分野は、「王岐山－劉鶴」体制が支えることになり、特に具体的成果が求められるだけに劉氏への期待は大きい。一方で、これら経済関連ポストをみても、習主席に近い人物が配置されており、「依法治国」と言いながら、習主席主導の「人治」が益々強まった感がある。

(3) 小括

以上のように、全人代における機構改革および人事面の動きから、党主導の政策運営が明らかとなり、政府は党による強い支配、管理のもとに置かれると同時に、党の決定を着実かつ忠実に行っていくだけの実務家的役割を担うのみの位置づけとなった²⁰。党による管理、統制を強化する統治体制は、軍のみならず行政までも党が一括して管理する政治体制の構築であり、党と行政の一体化でもある。つまり、国务院の弱体化、牽いては総理の権限縮小という意味合いも持つ。そして、これらは組織で働く公務員全体の管理に直結するため、公務員が各部署のトップや総理ではなく、党の領導、換言すれば習主席の意向に沿って行動をせざるを得ない体制が作られたとも言える。習主席にあらゆる権力が集中し、その下で行われた機構改革および人事によって、党による指導、管理が徹底され、政府をも支配する体制となった。

²⁰ 習近平への権力集中、および党指導部の人事については加藤（2018）が詳しい。加藤青延「二期目を迎えた習近平体制の行方」『武蔵野大学政治経済研究所年報第16号（武蔵野大学政治経済研究所、2018年2月）。

四 経済面の諸課題

1 「供給側の改革」の動向

様々な改革を通じて権力集中が進み、今後は具体的な成果という大きな課題を背負うことにもなる。その柱となるのが「供給側の改革」であろう。「供給側の改革」については2018年の政府活動報告においても、「三去一降一補」²¹の継続や、新たな原動力、製造強国建設の加速、規制緩和の深化などの項目が重要施策とされ、TFP（全要素生産性）向上による潜在成長率の上昇、そのためのイノベーションや新たな分野の開拓、それらに付随した規制改革の推進など、広範囲におよぶ取組み姿勢が改めて示された。

その中心は何と言っても国有企業改革にある。これまでの改革動向をみると、大型国有企業を党の管理下において吸収・合併等で巨大化させる方向が目立つ。特に、鉄道、造船、海運、エネルギーなどの分野で大型国有企業の合併が進められ、統合・再編により数は減っても逆に効率の悪い大型国有企業を生み、独占の度合いを強める。同時に、非効率な国有企業が政府の支援により温存されるという悪循環にもなる。これでは、産業技術面で外資依存体質から抜け出せず、海外の有力企業の買収や合併企業からの技術奪取が続くことになる。これでは実質的なイノベーションにつながらず、発展の制約要因が拡大するだけである。「国有企業の強大化」という目標が「国有資産の強大化」という表現に改められたことや、政策の重点を企業管理から資本管理へ移すことが表明されたこと、レバレッジ

²¹ 過剰生産設備、不動産をはじめとする在庫、過剰債務の三つの解消、コストの引き下げ、不足分野の補強、を指す。2015年末の中央経済工作会議で示されたものである。

を引き下げ、資本収益率を高めることなど、効率ないしは質を優先する意思が相次いで示されている。また、国有分野への非国有資本の参加を容認することや、国有資本投資会社を安全保障や公共サービス、環境保護分野、技術革新などの改革に生かすこと、一部の国有資産を社会保障基金に充当することなど、具体的な改革も進みつつある。さらに、国有企業の雇用に市場的な要素を取り入れ、賃金体系や待遇、職務権限等についての見直しも行われている。こうした改革を今後加速させることができるか否かは、習政権の構造改革の成否に直結するだけに、これまでのような頓挫は許されない局面を迎えていると言っても過言ではない²²。

一方で、インターネット通販、ゲームソフト開発、ドローンの開発・商業化、シェアエコノミーの拡大、フィンテック²³（情報技術を使った金融サービスの創出）など、IT関連を中心に新興企業が急成長しており、スマートフォンの急速な普及により、目覚ましい発展を続けているニュービジネスもある。背景には、モバイルを中心としたインターネット社会の進展と、それらを利用するユーザーの急拡大があり、インターネット通販などによる消費の拡大とともに、インターネット金融が急速に発展している。さらに、ビッグデータやIoTなどをさらに拡大して既存の製造業と結び付けて高付加価値化を進めたり、スマートフォンの普及による電子決済やキャッシュレス社会が大きく拡大する状況に対し、政府がインターネット金融

²² 国有企業改革の一つの重要な方向性として、三浦（2017）では、混合所有制に焦点をあてた改革の動向と課題が分析されている。三浦有史「国家資本による支配強化を図る習近平政権－混合所有制改革のシナリオを検証する」『RIM 環太平洋ビジネス情報』Vol.17 No.67（日本総研、2017年11月）。

²³ 金融とテクノロジーの融合であり、主に情報技術（IT）を利用した金融商品やサービスの創出を指す。

の成長を支援する姿勢を強めている。これら分野の発展に対する期待は極めて大きい。しかしながら、中国の手法には強い懸念が残る。アメリカにおけるIT革命の経験からも分かるように、こうした分野の持続的発展は、インフォーマルなコミュニケーションや企業の新陳代謝を通じた斬新なアイデアやビジネスモデルの不断の変化によってもたらされる²⁴。つまり、自由な発想やオープンな参入退出などが保証され、規制が最大限に緩和された環境がなければならない。この点を中国の現実に照らしてみれば、改革の過程でむしろ政府による規制強化や補助金による誘導、さらには民間企業内での党組織の設置拡大など、政府ないしは党が直接企業を管理、監督する動きを強めており、市場化の推進に逆行する状況が広がっている²⁵。中国が課題とするTFPの拡大に向けては何よりもイノベーションが重要であり、規制緩和やR&D推進のための政策に大きく転換していくことが急務である²⁶。国内のイノベーションが進まなければ、結局は海外に依存せざるを得ない状況が続くことになり、ようやく育ち始めた発展の芽が削がれることにもなりかねない。

経済の安定と質を重視する構造への転換は、国有企業改革と規制改革による市場化の推進という積み残された課題の解決に他ならない。その過程で、経済のハードランディングは何としても避けなけ

²⁴ アナリー・サクセニアン（山形浩生・柏木亮二訳）『現代の二都物語』（日経BP社、1995年）59ページ～。

²⁵ 例えば、発展の最先端をいく深圳市についても、政府がリードしてモデル化を進めようとしていたり、補助金等によってIoTやその他のIT関連産業への政府の関与を強めるなど、中国政府が主導する形である。

²⁶ 小宮山（2011）では、人工物はいずれ飽和するがそれは中国も例外ではなく、インフラに頼った需要はいずれ限界を迎えることから、イノベーションの重要性が指摘されている。小宮山宏『日本「再創造」—「ブラチナ社会」実現に向けて』（東洋経済新報社、2011年6月）。

ればならない。性急な改革は景気腰折リスクを拡大させ、失業者が増えれば社会の不安や不満を増幅させる。一方で、R&Dの推進によってイノベーションを促進して産業構造の転換に繋げて新興産業分野で雇用を吸収するまでには相当の費用と時間を要する。安定を重視しすぎれば政府依体質から脱却できないという旧来型の課題もある。ハードランディング回避しながら構造改革を着実に進めるといふ粘り強い政策運営が必要となる。

2 残された課題－「過剰の解消」に向けた対応

構造改革を進める過程での最重要課題の一つが「過剰の解消」²⁷である。リーマン・ショック後の4兆元の大規模景気対策の後遺症ともいえる過剰生産設備、不動産をはじめとする過剰在庫、そして過剰債務をいかに解消するかという難題に直面している。過剰生産設備については、鉄鋼やセメント、石炭などの資源関連分野が問題の中心となってきた。2016年以降はこれら関連部門の過剰生産設備解消を進め、2018年は石炭1.5トン、鉄鉱3000万トンの削減目標が設定されている。2020年頃までの総計で、石炭を10億トン、鉄鋼を1～1.5億トン減産するという目標も掲げられている。このほか、セメントや海運関連についても、国有企業の統廃合などによる設備削減が進められている。しかしこの問題は、実需とのバランスも重要であり、供給不安による価格上昇といった問題が生じないような対策も求められる。雇用不安にもつながらない配慮も必要である。輸出の回復や民間を中心とした設備稼働率の上昇などプラス面もあり、

²⁷ これまでの過剰問題の背景や経緯については内藤（2017）36～37ページで整理している。内藤二郎「中国の経済情勢および構造改革の動向と課題」『国際情勢』No.87（国際情勢研究所、2017年3月）。

現状では新規投資を厳しく抑制するなど設備解消を継続する方針ではあるが、景気を睨んでの機動的な調整は容易ではないだろう。

過剰在庫については、ガラスやアルミニウムなど旧来型の分野のほか、太陽電池や風力発電、エコカー、スマートフォンなどの分野でもすでに生産過剰が指摘されている。また、不動産分野でも、一部の地方で市場に大量の資金が流れ込んで住宅建設が拡大するなど、過剰住宅の解消が課題となっている地域がある。経済政策が不動産バブルの抑制に軸足を移すなかで、ここ数年は不動産価格抑制政策が強化されてきた。一方で、不動産価格は地方財政にとっては貴重な収入源であるため、一種の官製バブル的による価格が上昇するという要因もある²⁸。不動産市場の変動は金融機関の不良債権問題にも直結するため、バブルの抑制とともに急激な価格下落を抑制しながら軟着陸させなければならない。

過剰問題の中で特に懸念されるのが、過剰債務問題である（図6を参照）²⁹。特に、地方政府と非金融企業の債務増が目立っている³⁰。地方政府債務については、その深刻さに対する懸念が高まり、2011年6月及び2013年8月に中華人民共和国審計署（日本の会計検査院

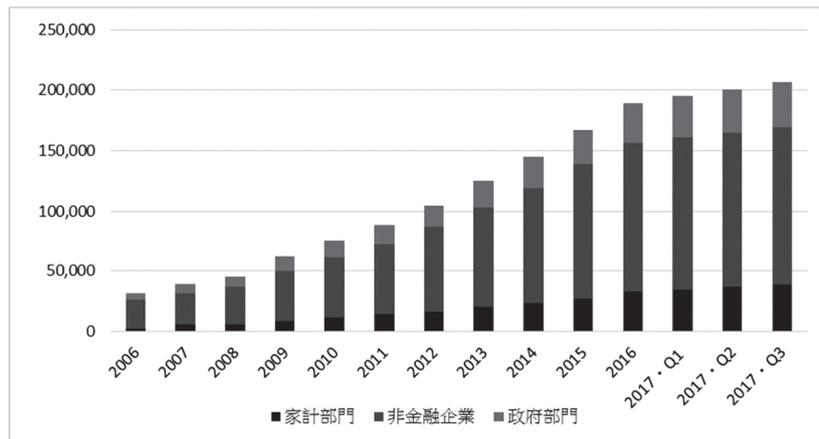
²⁸ いわゆる「土地財政」と呼ばれる仕組み。90年代以降、地方政府が土地を利用して収入を確保する動きが強まり、土地関連の税収や開発関連の収入に対する地方財政の依存度が拡大した流れを指す。

²⁹ 関（2016）は、現状の不良債権問題を理解する前提なる中国の潜在不良債権比率や不良債権の規模を、理論的に推計した研究的研究である。関辰一「中国で深刻化する過剰債務問題－潜在不良債権比率と不良債権規模の推計－」『RIM 環太平洋ビジネス情報』Vol.16 No.62（日本総研、2016年8月）。

³⁰ 地方政府の債務管理に関し、地方債務の規模や構造、リスク管理の方針については、中華人民共和国全国人民代表大会常務委員会予算工作委员会調研組（2016）が詳しい。中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會預算工作委员会調研組「關於規範地方政府債務管理工作狀況的調研報告」中華人民共和國全國人民代表大會（2016年）。

に相当)が調査結果を公表したことで注目を浴びるようになった。2013年6月末時点の政府債務残高の合計がGDP比50%程度に相当する約30兆2700億元に達し、そのうち地方政府の債務総額が17.9兆元(対GDP比約32%)となり全体の約60%を占めた。これは、2010年末の10.8兆元(同27%)に比べて約7兆元の増加であった。その後も地方政府債務は増加を続け、偶発債務も含めると2015年末時点の債務残高は24兆元にまで拡大した³¹。

図6 中国の部門別債務残高



(注) 単位：十億元

(出所) 国際決済銀行(BIS)HP “Debt securities statistics”により作成。Bank for International Settlements, “Debt securities statistics,” <http://stats.bis.org/statx/srs/table/c3?c=CN>.

³¹ 岡崎久美子「中国の債務問題の現状と解決への取組み～『暗黙の保証』の世界から脱却できるか～」キャノングローバル戦略研究所リサーチノート(2017年8月)、7ページ。

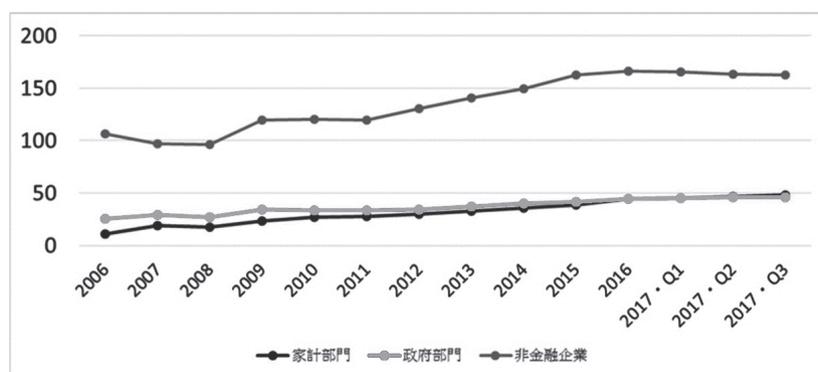
そこで、地方財政の透明化や債務負担軽減を目的として 2015 年 1 月 1 日から新予算法が施行され、省レベルにおいて自主起債が認められるようになった。ここでは、起債が省レベル政府に限定され、使途も公共投資と累積債務の返済とされるなど、厳しい管理の下で実施されることになった。また、借り換え債の発行も同時に認められ、これによって債務の繰り延べが可能となり、地方政府にとって利払いの負担が軽減されることになった。さらに、地方政府性基金（日本の特別会計に相当）のうち、収益性のある公共事業に限定された専項債³²による資金調達も許可された。こうして地方政府の債券発行による資金調達が制度化されたことは、地方財政の透明化による実態の把握や、地方政府の負担軽減によるリスク低減という点では一定程度の効果は見込まれる。しかしながら、実際には借換債の発行が当初予算より大きく拡大したり、公共投資による景気対策として専項債の発行が増加するなど、地方債発行が拡大する状況が生じている。こうした手法を続けるだけでは、実質的に問題の先送りとなる危険性があり、逆に地方政府の債券発行動機が急激に高まることで、地方財政のリスクを深刻化させることも懸念される。

これらの点に関しては、2018 年の政府活動報告の財政政策において、積極財政政策の方針を維持しながらも財政の効率を高めるとしてこれまでよりも若干トーンダウンさせ、財政赤字の対 GDP 比を 2.6 %に抑える（2017 年は 3%）とされた。しかしながら、財政収入には政府性基金予算や予算安定調節基金等からの繰り入れ資金があることや、専項債による資金調達の拡大によって財政収入を確保する動きも同時に進んでおり、財政政策が緊縮の方向に転換されたわけ

³² 収益の見込めるプロジェクトに対する資金調達に限定された地方債であり、一般会計には繰り入れられず、政府性基金に算入される。

ではない。また、米国による貿易制裁発動の影響で景気減速が加速することが懸念されるなか、特に中央政府が地方政府の余剰金を利用した景気対策を要求、地方政府融資プラットフォームの資金需要に対応するよう金融機関に要請するなど、景気対策が拡大する傾向が高まっている。経済の安定を最優先するための措置ともいえるが、地方債発行や減税のさらなる拡大が続けば、実質的な財政圧力は徐々に高まることになる。やはり根本的な改革として、中央と地方のそれぞれの支出責任と財源を合理化することや財政移転制度の拡充など、すでに指摘されている課題の解決が急がれる。また、再分配機能向上のための不動産税導入や個人所得税制改革も待ったなしである。これらは従前から幾度となく重要課題に挙げられていたが、抜本的な改革には至っていない。ある意味で地方財政制度の整備を先送りしてきたことのツケが表面化しており、限界を迎えているとも言える。ここでも求められるのは実行力と結果であり、市場

図7 部門別債務の対GDP比



(注) 単位：％

(出所) 国際決済銀行 (BIS) HP “Debt securities statistics”により作成。 <http://stats.bis.org/statx/srs/table/c3?c=CN>.

経済化の推進を掲げる現政権として、政府が本来やるべき仕事と市場に委ねる分野の明確化、そして政府の役割と規模に応じた財政制度の整備が不可避である。

一方で、中国の非金融企業部門の負債比率は、2015年以降には対GDP比で160%を上回る極めて高い状況が続いている（図7を参照）³³。ここで特に問題となるのが、中国の非金融企業の多くが国有企業や地方政府融資平台（以下、融資プラットフォーム）³⁴を含む地方政府傘下の系列企業であるという実態である。非金融企業の中にこうした企業や融資プラットフォームが多く含まれているため、抱える債務の多くが実質的には政府債務となり、これを加えれば中国の財政赤字の規模は大きく拡大する³⁵。他方で、実質的な政府の債務保証を頼りに企業は債務を拡大させ、資金を供給する金融機関も安易な貸し出しを増やすなどの構造的な問題が債務問題や不良債権問題を深刻化させることにつながっている。さらには、シャドーバンキングを通じた銀行理財商品や信託融資、委託融資などによる資金運用が拡大しており、さらにリスクが高まっている³⁶。

³³ 過剰信用・過剰債務問題や企業債務については、清水（2018）で概説されている。清水聡「中国における金融リスクの拡大と過剰信用・債務対策」（日本総研、2018年4月）。

³⁴ 地方政府が財政資金や土地使用权などの形で出資し、主に資金調達や投資の窓口として設立した組織（通常は法人）である。

³⁵ 債務膨張の構造と実態については、津上（2017）43ページ～に詳述されている。津上俊哉『「米中経済戦争」の内実を読み解く』（PHP新書、2017年7月）。

³⁶ 岡寄久実子（2017）前掲、および関辰一（2018）前掲。中国の債務に関して、岡寄（2017）15ページ～では政府や金融機関による不合理な「暗黙の保障」の問題点が指摘されている。また関（2018）131ページ～では、政府による債務保証や不透明な補助金、元本が保証された社債（剛性兑付）などが市場の歪みを生じさせている点が検証されている。いずれも、債務の構造や政府保証によるモラルハザードの拡大などの問題点について詳細に分析されている。

以上のように、鉄鋼、石炭等一部の素材部門で過剰生産能力の削減が進められているものの、依然として解消には至っておらず、一方で、過剰債務問題については、政府債務とともに企業債務の深刻化が大きな懸念材料となっている。過剰の解消が進展しなければ、景気対策として地方政府を中心に財政政策に頼る動きが強まることになる。そして、短期的な景気刺激策を優先し過ぎて本質的課題である構造改革を先送りすることになる。実際にこうした動きが生じ始めており、将来のリスクは深刻化しつつある。景気が底割れしてからでは手遅れである。今こそ、外資の参入規制緩和や投資環境の改善、知的財産権の保護強化、輸入拡大など、中国政府自らがその重要性を主張している改革を着実に実行していくことが強く求められている³⁷。

3 権力集中の功罪³⁸

習近平主席に絶大な権力が集中し、権威付けが確固たるものとなった。このことは、政権一期目からの腐敗撲滅運動にも見られるように、スピード感があり、徹底して政策運営を進める際には有効に機能する場合がある。しかし一方で、政策が硬直的なる傾向があることや反対意見や他の見解が取り上げられ辛くなること、調整役が不在となって政策効果が効きすぎたり、副作用が生じたりするとい

³⁷ これらの諸点は、2018年4月に海南島で開催された「ボアオ・アジアフォーラム」における習近平総書記の演説で強調された点である。新華社（2018年4月11日）の報道による。「新華社評論員：中國開放的大門必將越開越大-二論習近平主席在博鰲亞洲論壇 2018 年年會開幕式主旨演講」『新華網』http://www.xinhuanet.com/2018-04/11/c_1122668746.htm。

³⁸ 権力集中がもたらす問題については、内藤（2018）を参照。内藤二郎「中国経済の経済情勢と政策課題—第19回党大会を踏まえて」『国際情勢』No.88（国際情勢研究所、2018年3月）。

うマイナスの面も懸念される。

加えて、3月の全人代において党が政府を管理監督する仕組みが強化され、党、および政府の機構改革が大幅に進められたことで、いわば国务院が弱体化して党と政府の一体化が進み、総理の権限が縮小することになる。まさに、国家の運営においても習主席の指導、政策運営を徹底させる狙いが強く感じられる。しかしながら、このことが逆に実際の政策運営面における不安材料となる。例えば、日本では内閣人事局が設置されて各省庁の事務次官以下の幹部職員の人事権が官邸に移行され政治主導の人事となったことで、幹部の姿勢が政権の意向を過度に意識したものとなり、その下で働く公務員の意識も官邸の意向に従うことになったという批判がある。そのため、公務員が国民や社会のために働くという本来の姿を失い、政権や政治家を過度に慮って仕事をしたり、創意工夫よりも従属的な姿勢を強めたり、管理強化に対して逆に不満を募らせるなど、様々な問題点が指摘されている。過度な官僚主導にも大いに問題があり、国民によって選ばれた政治家が各省庁のトップとして官僚組織を統括していくことが重要であることは言うまでもない。しかし、過度に政権に権力が集中すれば、公務員の政策立案や執行能力といったブレーンとしての役割機能が削がれることにもなる。また、提案や意見提示がなされない状況が生じることも政権にとって大きなマイナスとなる。これらの点は、一党独裁の中国では更に深刻な事態を招く危険性がある。仮に権力集中により表面的な安定が保たれたとしても、政策の立案から運営において公務員の本来の役割が機能しなくなる状況になれば、課題が山積している経済運営にも少なからず悪影響を与えることになる。そうなれば、経済面での政策効果が極端に強くなり過ぎたり、失政につながることも考えられ、实体经济が底割れに至る危険性も否定できない。この点は、中央と地方の

関係においても懸念材料である。これまで中国では、中央が決定した政策や指導に対して、地方は必要に応じて可能な範囲で拡大解釈したり、自らの事情に合わせて一時的に独自の手法を用いるなどのケースが少なくなかった。一方、その影響が大きなマイナスとならない限りにおいて、中央もいわば黙認する形で地方の裁量のある程度認めてきた。こうした中央－地方関係がむしろ効率的に機能してきた面も軽視できない。ここへきて権力が過度に党中央に集中したことで、こうした地方の自由度が大幅に縮小され、地方や各部門の活力を削ぐと同時に、かえって政策運営を非効率なものにしてしまう危険性がある。権力集中の裏に潜むこうした矛盾にも注意が必要である。

五 おわりに

本稿では、中国経済の現状と課題を整理し、習政権の政策の方向について考察した。二期目を迎えた現政権の最大のテーマは、経済の量的拡大から質的向上への転換を具体的成果によって目に見える形にしていくという困難な課題への挑戦である。そのために、習近平主席は自らに様々な権限、権力を集中し、極めて強い党主導で進めていくことを決意し、そのための一応の体制作りは整った。そのことによって、少なくとも表面的には国内の政治状況が安定し、対外的に強硬的な政策をとる必要がひとまずなくなった。国際社会との融和ムードを広げながら対外経済政策を拡張しつつ、国内経済の課題に取り組んでいく姿勢にも見える。

しかしながら、過剰の解消や国有企業改革、格差の是正やイノベーションの推進など、舵取りの難しい課題が山積しており、改革は容易ではない。その過程で不可欠となるのが、市場経済化の推進である。改革開放40年を迎え、市場システムに軸足を置いた改革が改

めて強く求められることとなった。「資源配分において市場に決定的な役割を担わせる」とした2013年の第18期三中全会の決定や、2014年に習近平主席自らが提唱した「新常态」への移行など、習政権二期目に目指された方向は、いずれも市場経済化の強力な推進であり、見方を変えれば「政府の退出」の加速を意味するものでもあった。しかしながら、2017年の党大会を前に盤石な権力基盤を築くことが優先され、政府主導の景気対策が拡大して市場経済化に逆行する動きが生じた。そして、二期目がスタートした現在、経済政策の立案から運営までを強力な党主導で行おうとする体制になったことで、市場経済化から遠のく動きが生じ始めているようにも見える。

改革開放以前とは国際情勢や経済の環境が大きく異なっていることも事実であるが、だからといって、独裁的な手法やハードパワーによって経済を発展させ安定成長に導くことに限界があることは、すでに世界が経験済みである。多くの課題の裏で、ニュービジネスを中心に新たな成長分野も育ち始めており、こうした新たな発展の芽を活かすためにも、着実に政府機能を再編し、市場を主体とした経済システムに転換していかなければならない。中国の抱える課題の解決には、民間セクターが活躍できる環境を整えることやソフトパワーの活用が不可欠であり、現在の体制には少なからず不安が残る。習近平政権二期目の経済のリスクは、強すぎる政権がもたらす市場経済化の停滞という皮肉な結果になることが懸念される。

(寄稿：2018年7月1日、再審：2018年8月17日、採用：2018年8月23日)

習近平第二任期執政的中國經濟動向與 政策

— 課題和方向初探 —

內藤二郎

(大東文化大學經濟學部教授)

【摘要】

處於關鍵轉捩點的中國經濟，強調著由高度成長轉向穩定成長，以及以供給側改革為主的結構性改革係至關重要且不可或缺之認知。再者，現今進入了習近平第二任期，不僅擁有非常強大權力，也被賦予極大的期待以展現具體成果。另一方面，雖然在權力集中下由黨所主導的政策運作，能夠讓改革有彈性地進行；卻也可能使得政策僵化或容易忽視其他意見，進而存在因為失去中間協調的角色等等而擴大副作用的疑慮。甚至極端的黨主導及政府權力的擴大，亦可能阻礙推動市場化。習近平政權在第二任期內所面臨的是，以下極為艱鉅之課題的挑戰：維持經濟、社會安定的同時，對結構改革進程採取果斷行動，並確實進行政府功能的重組而逐漸轉換至以市場為主體的經濟系統。關鍵在於中國對改革大刀闊斧的程度，其施政處理與成果將得到莫大的關注。

關鍵字：穩定成長、結構性改革、權力集中的利弊、政府功能重組

The Present Economic Situation and Policy in China under the Xi Jinping Regime in Its Second Term – Searching for Problems and Directions

Jiro Naito

Professor, Faculty of Economics, Daito Bunka University

[Abstract]

With China's economy at a critical crossroad, it has been widely agreed that an economic shift from rapid growth to stable growth, as well as conducting a structural change concentrating on the reform of the supply side are both crucial and essential. Since the Xi Jinping regime is now in its second term with an extremely strong authority, most people are expecting to see visible results. On the other hand, although the concentration of authority and the political management led by the Communist-Party make the reform more flexible and drastic, but at the same time, they might also raise rigid policies, which would in turn disvalue the alternative viewpoints and enlarge collateral effects. If the Communist Party gets more power and the government becomes bigger than expected, the progress of the marketization will be limited. As a result, the Xi Jinping regime, in its second term, needs to take a decisive action on the process of the structural reform, and to proceed with the consistent restructuring of its government and its function. Shifting to the market-centered economy system in China is a great but difficult and complicated task. The point is how far China can take a scalpel to the reform, and is it noteworthy to see the process and end result of said reform.

Keywords: Stable growth, Structural reforms, Merits/Demerits of Power concentration, Reorganization of Government functions

〈参考文献〉

- 「中国共産党第19回全国代表大会の第18期中央委員会報告に関する決議」『新華網』2017年10月24日、http://jp.xinhuanet.com/2017-10/24/c_136702982.htm。
- アナリー・サクセニアン(山形浩生・柏木亮二訳)『現代の二都物語』(日経BP社、1995年)。
- 岡崎久美子「中国の債務問題の現状と解決への取組み～『暗黙の保証』の世界から脱却できるか～」キヤノングローバル戦略研究所リサーチノート(2017年8月)。
- 小田尚也『『一帯一路』構想と強まるパキスタンの中国への依存』『アジア研ポリシー・ブリーフ』No.114(日本貿易振興機構アジア経済研究所、2018年3月)。
- 加藤青延「2期目を迎えた習近平体制の行方」『武蔵野大学政治経済研究所年報第16号』(武蔵野大学政治経済研究所、2018年2月)。
- 小宮山宏『日本「再創造」—「プラチナ社会」実現に向けて』(東洋経済新報社、2011年6月)。
- 齊藤尚登「中国：『ポスト習近平』は習近平？経済政策面では劉鶴氏が重要な役割を担う可能性」大和総研研究レポート(2017年10月)。
- 清水聡「中国における金融リスクの拡大と過剰信用・債務対策」(日本総研、2018年4月)。
- 関辰一「中国で深刻化する過剰債務問題—潜在不良債権比率と不良債権規模の推計—」『RIM 環太平洋ビジネス情報』日本総研、Vol.16 No.62(2016年8月)。
- 関辰一『中国 経済成長の罫 金融危機とバランスシート不況』(日本経済新聞出版社、2018年5月)。
- 瀬口清之「米国との貿易摩擦に直面する中国～ボアオ・アジアフォーラムで習近平主席が改革開放を加速する方針を表明～」キヤノングローバル戦略研究所リサーチノート(2018年5月)。
- 津上俊哉『「米中経済戦争」の内実を読み解く』(PHP新書、2017年7月)。
- 内藤二郎「中国の経済情勢および構造改革の動向と課題」『国際情勢』No.87(国際情勢研究所、2017年3月)。
- 内藤二郎「中国経済の経済情勢と政策課題—第19回党大会を踏まえて」『国際情勢』No.88(国際情勢研究所、2018年3月)。
- 三浦有史「国家資本による支配強化を図る習近平政権—混合所有制改革のシナリオを検証する」『RIM 環太平洋ビジネス情報』Vol.17 No.67(日本総研、2017年11月)。
- 「中國共産黨中央委員會關於修改憲法部分內容建議」『人民日報』2018年2月26日。
- 「新華社評論員：中國開放的大門必將越開越大—二論習近平主席在博鰲亞洲論壇2018年年會開幕式主旨演講」『新華網』2018年4月11日、http://www.xinhuanet.com/2018-04/11/c_1122668746.htm。
- 『新華網』2018年3月22日、<http://www.xinhuanet.com/>。

- 中華人民共和國國家統計局『國家數據』、<http://data.stats.gov.cn/>。
- 中華人民共和國國家統計局、<http://www.stats.gov.cn/tjsj/>。
- 中華人民共和國中央人民政府「政府工作報告」2018 年 3 月 22 日、http://www.gov.cn/premier/2018-03/22/content_5276608.htm。
- 中華人民共和國中央人民政府「歷年國務院政府工作報告」、<http://www.gov.cn/guowuyuan/baogao.htm>。
- 中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會預算工作委員會調研組「關於規範地方政府債務管理工作狀況的調研報告」中華人民共和國全國人民代表大會（2016 年）。
- 中華人民共和國財政部「2018 年中央財政預算」中華人民共和國人民政府（2018）、<http://www.gov.cn/zhengce/xxgkzl.htm>。
- 中華人民共和國國家稅務總局按稅種查詢、<http://hd.chinatax.gov.cn/guoshui/main.jsp?articleField01>。
- Bank for International Settlements (BIS), “Debt securities statistics,” <http://stats.bis.org/statx/srs/table/c3?c=CN>。