



2012.11.27

## 習近平時代を占う「決める政治」の改革才腕

アジア調査部 中国室長 伊藤信悟

中国の政策や中国共産党の方向性を討議・決定する「中国共産党第18回全国代表大会」は11月14日、向こう5年間の指導部を構成する中央委員と中央委員候補を選出して閉幕した。これを受けて翌15日に開かれた「第18期中央委員会第1回全体会議」では、習近平氏が党トップの総書記に就任することが決まった。今後、習総書記率いる新指導部が中国をどのように導いていくのかが注目されるが、新指導部を待ち受ける課題は重い。なぜなら、それらの課題は、2期10年にわたった胡錦濤前政権がやろうとして果たせなかった積年の課題だからである。

### 高成長とともに「ゆがみ」も増幅した胡錦濤時代

胡錦濤前政権は、その前の江沢民政権期に高成長の傍らで拡大した「ゆがみ」の是正を政策の主軸に据えてきた。具体的には、「投資・輸出依存型の経済成長からの脱却」「格差是正」「環境問題の改善」などであり、これらの課題への取り組み姿勢を集約したのが、胡前総書記が2003年7月に提起した「科学的発展観」という政治思想だ。単に高成長を目指せばよいのではなく、「人間を基本とし、全面的で、均衡のとれた、持続可能な発展を堅持することによって、経済、社会と人間の全面的な発展を促進し、都市と農村の発展、地域の発展、経済と社会の発展、人間と自然の調和のとれた発展、国内の発展と対外開放を統一的に調和させるべき」との考え方である。しかし、胡錦濤時代を振り返ると、実質GDP成長率が年平均+10.4%(03~12年、12年はみずほ総合研究所予測値)と、江沢民時代の同+9.8%(1993~02年)よりも加速するなか、むしろ「ゆがみ」は増幅したことがわかる。

例えば、GDPに占める総固定資本形成のシェアは、02年の36.2%から11年には過去最高の45.7%にまで上昇する一方で、個人消費のシェアは、02年の44.0%から11年は35.4%に低下した。かつて日本や韓国が経験した高度経済成長期でも、GDPに占める総固定資本形成のシェアは、それぞれ36.4%(73年)、39.0%(91年)が最高値であったことと比べても、これらの数字はここ十数年の間に“投資に依存する中国経済”との色合いがより一層強まったことを物語っている。しかも、IMF(国際通貨基金)の推計によると、現在、中国の設備稼働率は90年以降で最低水準にまで下がり、過剰設備問題が深刻化している状況にある。中国政府は過剰設備の淘汰を進めているが、これまでの投資依存型の経済発展が今後も持続するかどうか、以前にも増して大きな課題となりつつある。

所得格差も胡錦濤時代に拡大した。所得の不平等度を測るジニ係数(数値が高いほど格差が大きい)は、非熟練労働者の賃金上昇などを背景に、09年をピークに徐々に低下しているものの、11年は0.435と02年の0.415に比べて高い水準となった。こうした所得格差拡大に対する国民の不満は根強く、中国紙「新京報」が11月10日に発表したアンケート調査(複数回答)では、今後10年間に最も解決が必要な問題として「貧富の差の拡大」を挙げる意見が81.3%でトップだった。また、中国青年報社会調査センターが同

16日に発表したアンケート調査(複数回答)でも、「格差拡大の激しさ」が今後10年の中国の発展を阻害しかねないとの回答が最大の75.4%に上った。

環境問題も今なお大きな課題だ。前述の「新京報」調査では、「環境汚染の悪化」を今後10年間で最も解決が必要な問題とする回答が69.9%に達した。環境保護相も「中国は環境面で敏感な時期にある」とし、中国各地で相次ぐ環境保護を求めるデモへの対応が必要と述べている(共同通信、12年11月12日)。

こうしたなか、これらの課題の解決は、「科学的発展観」の長期的な政治思想への格上げとともに、新指導部に引き継がれることとなった。その証拠に、習総書記も執筆に関与したとされる今回の党大会における胡前総書記の活動報告には、「経済発展メカニズムの転換で大幅な進展を収め、発展の機能性、調和性、持続可能性を高めることを通じて、GDPだけでなく、1人当たり所得の倍増を図ること」が目標に掲げられた。また、所得分配制度改革の深化、公平な社会の漸進的な建設(「権利の公平、機会の公平、規則の公平」)の重要性も強調されており、そのうえで「生態文明建設」、すなわちエコ文明の建設が、経済・政治・文化・社会建設に加えて、「中国の特色ある社会主義事業」の柱に加えられることになった。

## 「権威主義」が通じず、政策の正当性付与に腐心

むろん胡錦濤前政権が、これらの課題に対して手をこまねいていたわけではない。「科学的発展観」を体現すべく、投資効率を上げるための金融改革、農村部における義務教育費免除、都市部・農村部における医療保険・年金のカバー率・支給額の引き上げ、環境保護関連の数値目標の設定など、さまざまな施策を講じてきたことは間違いない。しかし、その結果を出すことができなかったのは、これまでの中国の発展メカニズムがもつ慣性に、改革のスピードが及ばなかったということなのではないか。つまり、政治が改革の強い原動力を生み出せるかどうか——。現在の中国で問われているのは、まさにこの点であろう。

一般に、権威主義体制のほうが民主主義体制よりも意思決定のスピードは速いといわれることが多い。しかし、現在の中国は、選挙で政策をめぐる意見対立に白黒をつけるといった、政策の正当性を裏打ちする意思決定のメカニズムを欠いているがゆえに、利害関係が錯綜する分野を中心に、改革をなかなか進められない状態にある。民主主義国では、意思決定のスピードの遅さが問題視されることはあっても、政策決定過程の正当性に疑問が差し挟まれることは少ない。だが、中国ではこの正当性の問題が、改革の進捗を左右する要因になってきているのである。これが中国版の「決められない政治」の実態だ。

いまや残された改革の多くは、利害関係の調整が難しいものばかりだ。その典型例が「所得分配制度改革プラン」である。同プランは04年に作成に着手して以来、8年間も議論されているが、未だに完成をみていない。今年末までの発表が目指されているが、その内容は具体的な措置にまでは至らず、改革の指導原則の提示にとどまる見込みだ。ここまで難航しているのは、改革の中身が最低賃金政策をはじめ、寡占的国有企業の利益分配のあり方や上級管理職の報酬管理、公務員手当、高所得者に対する増税、社会保険制度の不公平性解消と広範囲に及ぶうえ、既得権益者の抵抗が強いためと伝えられる。

このような多くの政策領域の同時調整、全国調整を必要とする改革の場合、一部の地域で手をつけやすいものから実験的に改革を行い、その成果をみてから徐々に全国的に広げていくという、これまで中国で多用されてきた手法が使えない。このため、各領域への影響を俯瞰的・体系的に検討し、改革の全体設計図を描いたうえで、実行に移すこと(「頂層(トップダウン)設計」と呼ばれる)が求められる。

従前の実験主義的な改革アプローチには、仮に利害対立があったとしても、実験の成果をもって政策の正当性を訴えることができるという利点があった。しかし、それが使えないとなると、多くの人々の「事前合意」によって政策に正当性を与えなければならなくなる。しかも、中国国民の権利意識が高まってきているだけに、共産党内や中心的な既得権益層の意見集約だけでは政策の正当性が確保しづらくなってきている。国民による異議申し立ての制度化、より多くの国民の意思決定過程への取り込みが必要だ。いくら中国が権威主義体制とはいっても、国民の支持が得られず、抗議活動が頻発しては政権の命運にかかわる。今回の党大会では、こうした危機意識を反映し、政治改革の推進に関する言及が多くみられた。党活動報告に、環境アセスメントにおける住民参加等の重要性が盛り込まれたのはその一例である。

とはいえ、中国共産党は、「一党支配体制」の変更までは考えていない。支配の正統性を民主選挙によって裏づけられない以上、中国共産党はあくまでも実績を通じて信任を維持していくしかないが、その信任獲得の障害となりつつあるのが腐敗・汚職の問題だ。既出の「新京報」のアンケート調査では、今後10年のうちに解決しなければならない問題の第2位(75.5%)に「腐敗問題」が、また中国青年報社会調査センターの調査でも、今後10年の中国の発展を阻害しかねない問題の同じく第2位(59.4%)に「権力に対する制約の欠如」が挙げられるなど、国民の腐敗・汚職問題に対する強い不満が映し出された。中国共産党は自らに対する国民からのモニタリング強化や、私有財産権などの権利保護と法治の徹底を図り、習総書記が就任時の記者会見で述べたように、腐敗・汚職を撲滅できるかどうかは今試されている。

「決められない政治」からの脱却のために新指導部に残されている時間はそう長くはない。2015年をピークとする生産年齢人口の減少、大型の景気刺激策で増大した資本ストック調整圧力の強さを考えると、安価な労働力や大量の資本投入に頼った高成長には限界が近づいているからだ。経済改革をめぐる意思決定の遅れが成長の腰折れ、ひいては中国共産党への信任失墜につながりやすくなってきている。習総書記は歴代政権以上に政治改革の必要性に迫られている、といってもよいだろう。

## 政治改革の進展は日中関係に好影響も

中国における政治改革の進展は、中国の内政・経済のみならず、日中関係にも影響を与えるように思われる。中国経済の減速、賃金上昇や元高によるコスト増に加え、尖閣諸島をめぐる日中対立に起因する反日デモや日本製品不買運動などもあり、中国での事業リスクが以前にも増して意識されるようになってきているが、例えば私的所有権などの権利保護や法治の徹底は、在中国日系企業や日本製品の購入者の権利保護につながる。また、中国国民の権利意識の高まりと権利保護強化の要求は、自らの財産権の侵害にもなりかねない対日経済制裁の大規模化に対して一定の歯止めとなり得る。

意思決定プロセスの透明化が進めば、国内問題ばかりでなく、外交問題についても予見可能性が高まっていくだろう。加えて、意思決定プロセスの民主化は、異なる主張に対する寛容性、強制力ではなく交渉により紛争を解決するという規範をより強め、外交関係の安定化にもつながる可能性を秘めている。

これらの可能性を高めるためには、日本側も多層的に対中交流を図り、中国の各層と信頼関係を醸成する努力を払わなければならない。その努力を怠れば、中国の政治改革が進んだとしても、その恩恵は中国内にとどまり、日本に対しては異なる対応が取られることもありうる。中国も多様かつ変化しつつある社会である。予見に満ち満ちた硬直的な対中外交に陥るのは避けるべきだ。(了)

当レポートは情報提供のみを目的として作成されたものであり、商品の勧誘を目的としたものではありません。本資料は、当社が信頼できると判断した各種データに基づき作成されておりますが、その正確性、確実性を保証するものではありません。また、本資料に記載された内容は予告なしに変更されることもあります。