



2013.10.29

中国「三中全会」が問う習政権の危機対応力

アジア調査部 中国室長 伊藤信悟

政治・経済の変節期に盛り上がる「中国危機説」

今年に入り「中国危機説」が盛り上がりを見せている。中国の危機説には、経済の過熱を受けて引き締めを図っている最中に、中国内外の政治・経済イベントの影響を受けて国内の政治や経済が変調を来とし、危機説が唱えられるという周期性がある。1978年末にスタートした改革開放以後に限っても、過去に2度、危機説が大いに流布された時期がある。

1度目は89年である。経済引き締めによって成長率が+4%台に急落する一方、価格統制の緩和の影響で消費者物価上昇率は+20%近くで推移し、国民の不満が高まった時期だ。そこに旧ソ連・中東欧社会主義諸国で政治改革の動きが広がり、その評価をめぐる中国共産党内の路線対立も激化。同年6月に天安門事件が勃発したことで、中国の先行きに対する悲観論が高まった。次いで、危機説が盛り上がりを見せたのは90年代末である。92年の「改革開放の加速」を契機とする景気過熱をソフトランディングさせようとしていたところに、アジア通貨危機が発生。その煽りを受けて、国有企業のリストラによるレイオフが増加、不良債権も急増するなど、多くの経済・社会問題が噴出したタイミングだ。事実上の最高権力者であった鄧小平氏の死去(97年2月)も不安材料となり、中国崩壊論を唱える識者が増えた。

そして今、中国危機説が3度目の高揚期を迎えている。今年6月、金融市場に異変が生じたことが危機説に火をつけた。経済のソフトランディングを図る過程で一部銀行が流動性不足に陥り、中国人民銀行(中央銀行)の支援を受ける事態に至った。こうした経済問題以外にも、環境汚染や所得格差、社会保障制度の未整備、腐敗・汚職といった課題が山積。しかし、習近平国家主席がリーダーシップを発揮し、問題解決を図るのは困難との見立てをする識者は少なくない。その背景には、習主席が中国共産党の最高ポストである総書記に就任したのは2012年11月と日が浅く、権力基盤がいまだに弱いことがある。実際、党内の権力闘争の激しさを示唆する事件も起こっている。党中央政治局常務委員という要職入りを囑望する声も上がっていた薄熙来・重慶市党委員会書記が、「重大な党規律違反」を理由に処分された事件だ。これもしばしば中国の先行き悲観論の根拠とされる。過去2回の危機説の浮上時には、その後に経済が再び高成長軌道に戻り、政治や経済の混乱が長期化することはなかった。果たして今回はどうだろうか。

財政余力で「投資依存型成長」のツケ払いに対応

確かに、中国経済には危機を引き起こしかねない「病巣」がある。その際たるものが、投資依存型の成長を長年続けてきたことによる「資本ストックの急速な積み上がり」という問題だ。とりわけ、リーマン・ショック

ク後に発動された4兆元の大型景気刺激策や、金利の低め誘導が資本ストックを急拡大させた。その拡大スピードが実質GDP成長率を大きく上回った結果、資本ストックの対GDP比率は08年の2.4倍から12年には2.7倍にまで膨らんでいる(みずほ総合研究所試算)。実際、鉄鋼業などの生産能力過剰問題の深刻化や住宅在庫の積み上がりなど、資本ストックの過剰感を示唆する現象が散見される。

一方、資本ストックの積み上がりに対応して「負債」も大きく膨らんだ。地方政府の債務膨張や「シャドールバンキング(影の銀行)」の規模拡大は、その表れといえる。地方政府の債務残高は20億元強(12年末)と、対GDP比で約4割の規模にまで拡大していると伝えられ、シャドールバンキングも同程度の規模に達するとされる。鉄鋼業などの重工業や国有企業、不動産開発業者などは、シャドールバンキングなどを通じた資金調達を拡大してきた結果、自己資本に対して過大な負債を抱える「高レバレッジ経営」の状態にある。これらの問題の処理を誤れば、中国経済は急速に萎み、社会や政治の不安定化につながる恐れがある。

ただし、ここ数年に関していえば、経済が腰折れし、長期にわたり低迷する可能性は低いだろう。少なくとも中国政府には「対症療法」を施す財政余力があるからだ。投資依存型成長のツケを払うには、不採算の企業やプロジェクトを整理する必要があるが、それに伴い景気に強い下押し圧力が働いたり、不良債権が膨らんで金融システムが不安定化したりすることが予想される。しかし、中国は慢性的な経常黒字の状態にあり、13年9月末時点での外貨準備高は3.7兆ドルまで積み上がっている。この数字が示すように、中国国内には余剰資金が豊富にあるため、中央政府は日本同様に海外資金に頼らず国債を発行し、腰折れ回避のための景気対策や金融機関の救済を実行することができると考えられるからだ。

三中全会で提示される「改革リスト」の中身

しかし、財政に頼る形で綻びを繕うばかりでは、その余力もいずれは失われる。中国も2010年代後半から人口減少時代に入り、少子高齢化が急速に進む。今後は貯蓄率の低下や社会保障関係費の支出増加が予想され、こうした経済・社会の環境変化に対応して改革を急がなければ、持続的な成長は覚束ない。

習政権も、投資依存型の成長を続けることに対して危機感を抱いていることは確かだ。習政権は年初来、「+8%を上回る成長が常態化していた時代はもはや過去のものである」とのメッセージを絶えず発信してきたが、その裏には投資依存型の高成長の危うさを周知すべき、との判断がある。10月7日に開催されたAPEC・CEOサミットに出席した習主席は、投資・輸出に過度に依存した経済発展ではなく、より消費に依存した経済発展に転換することの重要性に触れ、「経済発展メカニズムの転換、構造調整のためには、痛みを伴う改革を避けては通れない」と述べ、改革への強い意気込みを示した。

それを具体的に示す場が、11月に開催予定の中国共産党第18期中央委員会第3回全体会議(以下「三中全会」)だ。歴代の政権は三中全会において、78年の「改革開放の始動」をはじめ、「計画経済を主としつつも市場経済も補助的に導入」(84年)や「社会主義市場経済体制の確立を改革目標に設定」(93年)、『「三農(農村・農業・農民)問題」の解決重視」(98年)など、中国の新たな時代の幕開けとなる重大方針について決定を下してきた。こうした経緯から、三中全会は、その時々々の政権の改革の意思や能力を映し出す「鏡」とみなされている。習主席は11月の三中全会で、「今後の改革の全面的な深化に関する問題について検討し、全体的な改革のプランを打ち出す」(10月23日)ことを明言している。

今回の三中全会で提示される「改革リスト」に載ると巷間噂されている事項は多岐にわたるが、習政権が発足以来、非常に重視してきたものの代表格が「政府機能の転換加速」だ。その狙いは、政府と市場

の関係を見直し、資源配分をできる限り市場に委ねることで、経済の効率性を改善するとともに、民間のイノベーションの力を解き放つことにある。実際、李克強首相が就任直後に取り組んだのも、政府による許可の削減だった。

こうした状況を踏まえると、改革リストには「金融自由化」や「土地価格の歪みの是正」などが盛り込まれる可能性が高い。これらの改革が実行されれば、国有企業や国有銀行に対する暗黙の政府保証をはじめ、政府による金利の低め誘導、廉価での工業団地の供給などが行いにくくなり、過剰投資体質の改善にもつながる。一方、労働力の自由な移動を妨げている「戸籍制度の見直し」も、改革リストの有力候補に挙げられている。その推進は、農民の都市での定住増加を通じて、所得向上や所得格差縮小、消費拡大を促すことが予想される。このほか、「資源価格の市場化」も改革リストに盛り込まれる公算が大きく、資源価格の上昇が省エネ・環境保護を後押しすることが期待されている。こうした一連の措置は、政府機能の見直しによる市場経済化のさらなる推進、という文脈に位置づけられよう。

もう1つ、政府機能の転換加速と並んで「改革の本丸」に位置づけられる可能性があると言われているのが、「地方政府における行財政改革」だ。地方政府は、公共サービスの提供義務の大きさに比べて税収が少なく、土地使用権の譲渡益に依存した財政運営を余儀なくされている。地方政府の債務膨張や不動産投資の高い伸び、農地収用をめぐる農民の不満の高まりといった経済・社会問題の深刻化を防ぐためには、地方政府の改革が必要不可欠となっている。

一党支配体制の揺らぎに「思想統制」強化の動きも

問題は、これらの改革の具体的な作業工程を固め、実行できるかどうかにある。残されているのは、李首相が「改革は『深水区』に入った」と表現するように、利害関係の入り組んだ、難度の高い改革ばかりである。習政権と中国共産党の「危機対応能力」は、まさにこれから試されることになる。

中国共産党には強力な対抗勢力がないため、同党の一党支配体制が早期に崩壊する可能性は低い。ただし、これまで同党は高成長の実現を「支配の正統性」の源泉としてきた面があるが、今後は人口減少や投資の野放図な拡大抑制によって成長率が鈍化していかざるをえないことを考えると、その基盤は浸食されやすい状態にあるといえよう。習政権は、高成長に代わる支配の正統性の源泉として、「社会の公正の推進」を重視しているように見えるが、「何が公正か」を決めるのは利害関係が複雑に絡むため容易ではない。支配の正統性を確保しつつ、複雑な利害調整に決着を付けるための仕組みとして、選挙や多数決といった民主的な意思決定システムの本格導入も考えられるが、それは習政権の改革リストには入らないだろう。むしろ習主席は、今年3月の全国人民代表大会の閉幕式で「経済建設中心を堅持する」と発言したうえ、「憲政・民主」も否定するなど、「思想統制」を強化する動きをみせている。

その一方で、民主的な意思決定に代わる手段として、利益団体の組織化を進め、利益団体間の利害の調整役を政府が担うという構想も議論されているようだ。ただし、広大な国土を持ち、多様性に富んだ中国では、それも容易ではなからう。実際、利害調整の難しさが理由で、都市化計画や所得分配政策といった重要政策の発表の遅れが目立っている。経済発展がさらに進めば、利害は一層多様化し、調整の難度も増すだろう。習政権と中国共産党が危機の原因を根治できるかどうかは、対症療法的な問題の火消しではなく、改革の中身もさることながら、意思決定システムのあり方そのものにかかっている。(了)